
3 1761 07479167 4

BOTSCHAFT

DES

BUNDESRATES AN DIE BUNDESVERSAMMLUNG

BETREFFEND

DIE FRAGE DES BEITRITTES DER SCHWEIZ ZUM VÖLKERBUND

MIT BEILAGEN

VOM 4. AUGUST 1919



BERN, DRUCK VON STÄMPFLI & CIE. 1919

Botschaft

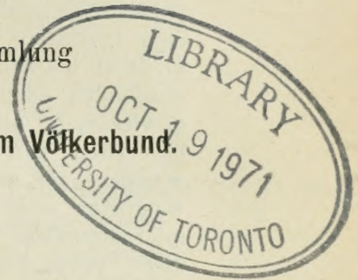
des

Bundesrates an die Bundesversammlung

betreffend

die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund.

(Vom 4. August 1919.)



Der Weltkrieg hat die Schweiz grossen Gefahren ausgesetzt und Schwierigkeiten gegenübergestellt, die manchmal unüberwindbar schienen. Aber der Allmächtige hat unser Land vor den Schrecken des Krieges und der Hungersnot verschont. Das muss uns mit tiefer Dankbarkeit erfüllen.

Noch aber sind die schwierigen Zeiten nicht vorüber. Es bedarf grosser Umsicht, vieler Arbeit und mancher günstiger, von unserm Willen unabhängiger Umstände, damit die Schweiz ihr wirtschaftliches Leben wieder auf sichere Grundlagen stellen kann. Unsere äussere und innere Politik wird noch während Jahren mit dieser Arbeit zu tun haben.

Der Friedenschluss stellt die Schweiz indessen auch vor eine Frage, die eine rasche Antwort erfordert: den Beitritt zum Völkerbund. Hier handelt es sich nicht um eine allmählige Neuorientierung unserer Politik, um eine mehr oder weniger rasche Anpassung an veränderte Verhältnisse, sondern um ein Ja oder Nein. Soll die Schweiz, die dank ihrer überlieferten Neutralitätspolitik ganz auf sich selbst gestellt ist und nach keinem Staat und keiner Staatengruppe hin dauernde Anlehnung sucht, in das Bundesverhältnis eintreten, das der Friedensvertrag ins Leben ruft? Seitdem die Schweiz 1815 von den Mächten des Wienerkongresses aufgefordert wurde, sich den gemeinsamen Massnahmen zur Wiederherstellung des durch Napoleons Rückkehr von Elba gestörten Friedens anzuschliessen, ist unser Land nie mehr vor eine ähnliche Entscheidung gestellt worden. Der Entschluss, der jetzt zu fassen ist, hat jedoch eine grössere Tragweite; denn es handelt sich um die Schaffung einer Organisation,

die bestimmt ist, der internationalen Politik völlig neue Wege zu weisen, nicht nur für die nächste Zukunft, sondern so weit hinaus, als menschliches Ermessen reicht.

Der Entschluss, einen in mancher Beziehung durchaus neuen, von der bisherigen Richtung abweichenden Weg in der Aussenpolitik einzuschlagen, ist bei der gegenwärtigen Zeit- und Weltlage besonders schwer. Alte Staatengebilde verschwinden oder erleiden beträchtliche Umbildungen und Einbussen; neue sind entstanden oder im Werden. Noch hat die Welt ihre Gleichgewichtslage nicht erlangt. Wann diese eintritt und wie sie beschaffen sein wird, vermag niemand zu beurteilen, um so weniger, als auch im Innern der Staaten starke soziale Bewegungen sich geltend machen und ihre Rückwirkung auf die internationalen Beziehungen ausüben können. Zudem gilt es nicht, etwas durch andere Staaten bereits Erprobtes zu wählen, sondern etwas in mancher Beziehung völlig Neues. Dieses Neue trägt an sich unverkennbar die Spuren der bisherigen politischen Verhältnisse.

Besorgnisse und Befürchtungen, die sich auf die Erfahrungen der Vergangenheit stützen, können deshalb nicht von der Hand gewiesen werden, und sie haben sich bisher in unserm Lande mehr als die Stimmen freudiger Zuversicht vernehmen lassen.

Vielleicht würde ein völliger Bruch mit der als verfehlt erkannten Vergangenheit und eine radikale Neuordnung in vielen Kreisen mehr Begeisterung und Hoffnungsfreudigkeit ausgelöst haben.

Der Bundesrat ist sich des Ernstes und der Grösse der Entscheidung, vor die wir gestellt sind, bewusst. Mit Freude hatte er es begrüsst, als aus der Not des Krieges die Forderung nach einer neuen, Recht und Frieden sichernden Organisation, nach einem Völkerbund, sich erhob, und als diese Forderung schliesslich von allen Kriegführenden als eine wesentliche Bedingung des Friedensschlusses anerkannt wurde. Diese bisherige Haltung ist für den Bundesrat indessen keineswegs ein Grund, unter allen Umständen dem von der Friedenskonferenz geschaffenen Völkerbund zuzustimmen; ebensowenig wie sich eine ablehnende Haltung deshalb rechtfertigen würde, weil dieser Völkerbund wesentlich abweicht von dem, was der Bundesrat erhofft hatte. Es gilt zu prüfen, welche Haltung im Interesse der Schweiz liegt, und zu diesem Zwecke ohne Vorurteil alle Seiten der Frage genau zu betrachten und den Räten und dem Volke auf Grund des gesamten Tatbestandes neben unseren Hoffnungen auch alle unsere Besorgnisse darzulegen.

Wenn auch nur das Wohl des Vaterlandes für den Entscheid massgebend sein soll, so darf doch nicht nur das nächstliegende Interesse uns leiten. Wir müssen bestrebt sein, die Frage von einem höhern Gesichtspunkte aus als demjenigen des ausschliesslichen und unmittelbaren nationalen Interesses zu beantworten. Die Zukunft jedes Staates, zumal eines kleinen und friedlichen Volkes wie die Schweiz, liegt — das ist die Lehre dieses Krieges — nicht nur in der Befugnis allein, sich von dem Streite der grossen Mächte fernhalten zu können und nicht behelligt zu werden, sondern erst in der Sicherung positiver Gemeinschaft nach Rechtsgrundsätzen. Dieses nationale Interesse ist zugleich ein Menschheitsinteresse. Was ehrlich und wirksam diesem dient, das liegt auch in der Linie der schweizerischen Politik; es dürfen und es müssen dafür Opfer gebracht werden. In der Fortdauer des Zustandes der Schutzlosigkeit des Rechtes und der daraus folgenden Feindschaft der Völker liegt die grösste, wenn auch vielleicht nicht unmittelbarste Gefahr für unser Land.

I. Der Völkerbundsgedanke seit dem Weltkrieg und die Entstehung des Pariser Völkerbundsvertrages.

Bis zum Weltkrieg.

Die Idee, durch eine überstaatliche Organisation den Frieden der Welt zu sichern, ist seit dem Ausgang des Mittelalters wiederholt von politischen Denkern, selbst von praktischen Staatsmännern vertreten worden. Seit einem Jahrhundert ist es namentlich die Friedensbewegung, welche für diesen Gedanken geworben hat*).

Der wichtigste Versuch in dieser Richtung auf dem Boden der offiziellen Politik waren die Haager Friedenskonferenzen. Die Schwäche der von ihnen geschaffenen Konvention zur friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten liegt darin, dass dieser Vertrag, ausgehend von der Souveränität jedes einzelnen Staates, keine Pflicht zur Einlassung auf Vermittlung und Schiedsgericht statuiert und vollends von einer Organisation der Staatengesamtheit zur Gewährleistung des Rechtes absieht. Ein solcher Rechtsschutz fehlt auch da, wo etwa einzelne Staaten sich zur Einlassung auf ein Untersuchungs- oder Gerichtsverfahren in partikulären Verträgen verpflichtet haben.

Während des Weltkrieges.

Die unmittelbare Vorgeschichte des Weltkrieges hat das Ungenügen einer derartigen Rechtsordnung und die dringende

*) Beilage zur Botschaft (zit. Beilage), I, 5.

Notwendigkeit, wirksamere Friedensgarantien zu schaffen, jedermann klar gemacht. Schon in den ersten Kriegsjahren haben die leitenden Staatsmänner der wichtigsten kriegführenden Staaten die Berechtigung des Verlangens nach einer Neugestaltung der internationalen Politik anerkannt. Auch vom Heiligen Stuhl ist eine bedeutsame Kundgebung in diesem Sinne ausgegangen. Insbesondere aber hat der Präsident der Vereinigten Staaten in seiner Botschaft vom 22. Januar 1917 und nach Eintritt der Union in den Krieg in verschiedenen Reden im Jahre 1918 die unbedingte Notwendigkeit wirksamer internationaler Abmachungen zur Sicherung des Friedens betont. Im Laufe des letzten Kriegsjahres hatte die Idee eines Völkerbundes, in vielen Staaten durch einflussreiche private Vereinigungen gefördert, einen immer breiteren Raum in den amtlichen Kundgebungen kriegführender und neutraler Regierungen eingenommen. Dadurch, dass das Wilsonsche Programm der 14 Punkte als Grundlage des Friedens im Waffenstillstand vom 11. November 1918 beidseitig angenommen wurde, war auch der Völkerbund als Bestandteil des neuen Friedenszustandes anerkannt*).

Schweiz. Expertenkommission.

Die Schweiz ist in dieser Angelegenheit keineswegs untätig geblieben. Bereits durch Eingaben vom 23. Oktober 1917**) und 9. März 1918 hatte die schweizerische Friedensgesellschaft die Berufung einer ausserparlamentarischen Kommission vorgeschlagen zur Prüfung der Frage, unter welchen Bedingungen die Schweiz in einen Völkerbund eintreten könnte. Der Bundesrat beschloss am 4. Mai 1918, es möge das Politische Departement eine kleinere Expertenkommission bestellen zum Studium der Fragen der Neugestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege. Durch Beschluss vom 18. September 1918 wurde diese Kommission beträchtlich erweitert. Über deren Zusammensetzung und Tätigkeit hat der Bundesrat unterm 11. Februar 1919 der Bundesversammlung einen Bericht***) erstattet. Bei der Beratung des Geschäftsberichts des Politischen Departements hat der damalige Bundespräsident in einer Rede im Nationalrat am 6. Juni 1918†) die allgemeine Stellungnahme des Bundesrates zum Völkerbundsproblem dargelegt. Die Schweiz war damit einer der ersten, wenn nicht der erste der neutralen Staaten, welcher die überragende Bedeutung dieses Problems anerkannte und den Willen bekundete, an der

---

*) Beilage I, 5.
**) Beilage I, 1.
***) Beilage I, 7.
†) Beilage I, 3.

Verwirklichung dieses Gedankens mitzuarbeiten. Die Schweiz beschränkte sich nicht auf diese Kundgebung, sondern es wurde die Angelegenheit unablässig verfolgt.

Von dem Rechtskonsulenten des Politischen Departements wurde ein Bericht*) über die gesamten Völkerbundsfragen ausgearbeitet, der den ersten Beratungen der ersten Session der Kommission zugrunde lag. In einer zweiten Session wurde der Entwurf zu einem Völkerbundsvertrag und der dazugehörigen Bundesverfassung beraten**). In einer dritten und vierten Session unterzog die Kommission den Pariser Völkerbundsvertrag einer eingehenden Besprechung. Sie gelangte dazu, mit allen Stimmen gegen zwei die Beitrittsfrage zu bejahen. Vier Mitglieder waren abwesend.

Friedens-konferenz und Neutrale.

Der Bundesrat hatte allen Anlass, anzunehmen, dass die Organisation des Völkerbunds durch eine neben den Friedensverhandlungen hergehende oder diesen unmittelbar folgende allgemeine Konferenz festgestellt werden würde. Durch eine Note vom 20. November 1918 hatte die Schweiz an die Mächte das Verlangen gerichtet, an den Beratungen und Beschlussfassungen teilnehmen zu können, soweit es sich um Angelegenheiten handle, die entweder die Schweiz speziell interessieren oder, wie der Völkerbund, von allgemeiner Bedeutung sind. Als Vorbereitung für eine solche Konferenz hatte auch die Expertenkommission, ähnlich den entsprechenden Kommissionen in einigen unserer Nachbarstaaten, eine eingehende und umfassende Lösung des Völkerbundsproblems versucht. Dabei ging man nicht von der Prätention aus, den Entwurf als solchen zur Annahme zu bringen, sondern von der namentlich durch die Erfahrungen der Haager und Londoner Konferenzen begründeten Auffassung, dass nur durch konkrete Formulierungen der wichtigsten Punkte eine wirkliche Abklärung erreicht und die Grundlage zu Vorschlägen geschaffen werden könne, die auf einer Konferenz Aussicht auf Erfolg haben würden

Völkerbund und Friedensvertrag.

Erst nachdem die Verhandlungen über den Präliminarfrieden in Paris bereits begonnen hatten, entschieden sich die Mächte in dem Sinne, dass die Völkerbundsfragen in gleicher Weise wie die übrigen Friedensfragen behandelt werden sollten. Damit war eine unmittelbare Teilnahme der Neutralen ausgeschlossen. Auch wenn die so getroffenen Vereinbarungen für die Neutralen keine Verbindlichkeit haben, diese vielmehr frei sind, sich anzuschliessen oder nicht, so wird eben doch der Gegenstand in einer Weise präjudiziert, welche den berechtigten Einfluss der an den Verhandlungen nicht beteiligten Staaten fast ganz ausschaltet.

*) Beilage I, 4.
**) Beilage I, 6.

Gegenüber dieser Art der Behandlung von allgemeinen internationalen Angelegenheiten muss die Schweiz alle Vorbehalte machen und sie kann dieses Vorgehen nicht als massgebenden Präzedenzfall anerkennen. Allen an einer internationalen Regelung interessierten Staaten soll die Möglichkeit der Mitwirkung, und zwar auf dem Fusse der Gleichberechtigung, gewährt werden. Das war seit der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts grundsätzlich so gehalten worden; nur die Londoner Seerechtskonferenz von 1908/09 machte davon leider eine Ausnahme und nun ganz besonders die Pariser Friedenskonferenz. Diese den Grundsätzen der Demokratie und Gleichheit der Staaten widersprechende Art der Geschäftsbehandlung hat nicht nur die Rechte der Neutralen beeinträchtigt, sondern selbst diejenigen von am Kriege beteiligten Staaten. Nur den als Hauptmächte anerkannten Staaten, d. h. den fünf alliierten und assoziierten Grossmächten (Vereinigte Staaten, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan), war eine Stimme in allen Kommissionen, denen die tatsächliche Entscheidung zukam, gesichert. Der Einfluss der übrigen Staaten, sog. Mächte mit beschränkten Interessen, war ein sehr verschiedener.

Die Behandlung der Völkerbundsfragen als eines integrierenden Bestandteils des Friedensvertrages hatte allerdings den Vorteil, dass die am Friedensschluss beteiligten Mächte auf diese Weise gezwungen sind, die neue internationale Organisation anzunehmen, wenn sie den Frieden haben wollen. Eine spätere Ordnung dieser Angelegenheit würde unter Umständen an der Zurückhaltung der einen Mächte gescheitert sein, oder es wäre doch vielleicht nicht möglich gewesen, eine weitgehende Bindung der Staaten zu erreichen. Nichtsdestoweniger ist die Schaffung einer nach Universalität strebenden internationalen Organisation durch einen beschränkten Kreis von Staaten in hohem Masse anfechtbar, und die Mängel der Methode werden keineswegs aufgewogen durch den Inhalt der getroffenen Vereinbarung. Diese erfüllt eine Reihe von Forderungen nicht, welche die ausgeschlossenen Staaten im Interesse ihrer Gleichberechtigung und Sicherheit zu stellen für nötig erachten.

Indessen ist es ein Gebot der Billigkeit, anzuerkennen, dass einige der bedeutendsten Mitglieder der Völkerbundskommission in der entgegenkommendsten Weise unserem Vertreter Gelegenheit geboten haben, die schweizerischen Wünsche anzubringen. Dass die tatsächlichen Möglichkeiten der Einwirkung auf den Völkerbundsvertrag für unser Land auf einem allgemeinen Kongress wesentlich grösser gewesen wären, kann nicht mit Sicherheit behauptet werden.

Eine unter dem Vorsitz des Präsidenten Wilson am 25. Januar 1919 von der Plenarkonferenz eingesetzte Kommission für die Ausarbeitung einer Verfassung des Völkerbundes umfasste ausser den fünf alliierten und assoziierten Grossmächten, die je zwei Vertreter hatten, je einen Vertreter folgender Staaten: Belgien, Brasilien, China, Portugal, Serbien. Nachträglich wurden auch noch Griechenland, Polen, Rumänien und die Tschechisch-Slovakische Republik zugelassen. Ein erster Entwurf dieser Kommission wurde am 14. Februar 1919 bekanntgegeben. 1. Entwurf vom 14. Februar 1919.

Zweck dieses Vorentwurfs, der von der gegenwärtigen Vorlage nicht wesentlich, wenn auch in vielen Einzelheiten, verschieden ist, war, eine öffentliche Diskussion herbeizuführen. Der Eindruck war vielfach der einer starken Enttäuschung, teils weil der Entwurf keine lückenlose Friedensordnung darstellte und keine oder keine genügenden Sicherungen für gerechtere nationale und soziale Verhältnisse bot, teils weil er den sich bedroht fühlenden Staaten keine hinreichende Sicherheit gegen neue Kriege zu gewähren schien.

Die neutralen Staaten wurden von der Friedenskonferenz auf den 20. März zu einer Konferenz eingeladen, um ihre Wünsche zum Völkerbundsstatut bekanntzugeben. Trotz der grundsätzlichen Bedenken gegen diese Art der Behandlung internationaler Angelegenheiten wollte der Bundesrat — so wenig wie irgendeine der andern eingeladenen neutralen Regierungen — sich nicht von der Teilnahme fernhalten, da das sachliche Interesse gegenüber den formalen Bedenken entschieden überwog. An der am 20. und 21. März in Paris abgehaltenen Konferenz, an der 13 neutrale Staaten*) repräsentiert waren und die in einer mit der Würde dieser Staaten durchaus vereinbaren Form stattfand, war die Schweiz durch eine Delegation vertreten, bestehend aus den Herren Bundesrat Calonder, Nationalrat Alfred Frey, Prof. Max Huber und Prof. W. Rappard. Sekretär der Delegation war Herr Dr. P. Logoz. Konferenz der Neutralen.

Dank der Vorarbeit des Politischen Departements und der Expertenkommission war es dem Bundesrat wesentlich erleichtert, zu den vom Pariser Entwurf angenommenen Lösungen Stellung zu nehmen. In der Bundesratssitzung vom 10. März stellte der Bundesrat eine Reihe von Thesen auf, welche die Grundlage einer Note**), sowie der von der Schweiz an der Konferenz der Neutralen

*) Betreffend die nicht vertretenen Staaten, die nicht zu den Kriegführenden gehören, vgl. unten S. 50.
**) Beilage II, 9.

gestellten Anträge und abgegebenen Erklärungen bildeten. Mit den andern neutralen Staaten hatte in Paris, vorgängig der Konferenz, ein Gedankenaustausch stattgefunden, der eine weitgehende Übereinstimmung der Interessen ergeben hatte.

Schweizerische Anträge

Die schweizerischen Anträge*) betreffen im wesentlichen folgende Punkte:

a. die grundsätzliche Zulassung aller Staaten, welche die vom Statut aufgestellten Bedingungen erfüllen;

b. Ausbau der Vergleichs- und Gerichtsinstanzen im Sinne des schweizerischen Vorentwurfes, damit nur diejenigen Streitigkeiten vor den wesentlich politischen und unter dem vorherrschenden Einfluss der Grossmächte stehenden Exekutivrat gelangen, die weder durch Vergleich beigelegt werden können, noch nach dem Spruch eines unabhängigen Konfliktshofes sich zur richterlichen Erledigung eignen. Ferner Statuierung der Pflicht, vorgängig jedem gerichtlichen Verfahren einen Vergleichsversuch durch eine unparteiische Kommission anzunehmen;

c. sofortige Einsetzung eines den Grundsatz der Gleichheit der Staaten in seiner Organisation respektierenden Gerichtshofes;

d. Erleichterung des Zustandekommens von verbindlichen Mediationsvorschlägen der Staatenversammlung;

e. Wahrung der Souveränität der Gliedstaaten in den vom Bundesvertrag nicht berührten Materien zum Zweck des Ausschlusses von Interventionen in die innern, speziell sozialen Verhältnisse der Staaten;

f. Möglichkeit der Kündigung bei wesentlichen Änderungen des Statuts zum Schutze der Unabhängigkeit der nicht ständig im Exekutivrat vertretenen Staaten.

Die schweizerischen Vorschläge mussten sich, um eine Aussicht auf Erfolg zu haben, im Rahmen des Pariser Entwurfes halten. Wären sie ohne wesentliche Veränderung angenommen worden, so hätten sie eine ganz bedeutende Verbesserung des Statuts im Sinne der Ausdehnung der unparteiischen Rechtsprechung auf Kosten mehr politischer Einflüsse zur Folge gehabt.

Die Völkerbundskommission der Friedenskonferenz hat zwar den meisten schweizerischen Vorschlägen, sowie auch solchen anderer Neutraler in irgendeiner Form Rechnung getragen; es wird darauf in den Erläuterungen zum Völkerbundsvertrag Bezug genommen werden. Da aber der Entwurf selbst offenbar schon

*) Beilage II, 10.

das Ergebnis langwieriger Verhandlungen und schwieriger Kompromisse gewesen, so waren grössere Änderungen kaum zu erwarten, um so mehr als die von uns vertretenen Ansichten zum Teil schon in der Kommission selbst — leider erfolglos — von andern Staaten verfochten worden waren. Immerhin würde es ungerecht sein, die Anhörung der Neutralen als eine blosse Formsache zu betrachten. In einer besondern Sitzung wurde den Neutralen Mitteilung gemacht von der Art und Weise, wie ihre Vorschläge berücksichtigt worden waren, und ein besonderes Protokoll über die Behandlung der von neutraler Seite gemachten Anregungen wurde uns mitgeteilt.

Endgültiger Text.

In ihren Sitzungen vom 10./11. April nahm die Völkerbundskommission den definitiven Text an, der, nach Überarbeitung durch einen Redaktionsausschuss. in der Plenarversammlung vom 28. April 1919 mit einem kleinen Zusatz unverändert angenommen wurde. Zu diesem Völkerbundsvertrag (Pacte, Covenant), der das erste Kapitel des Friedensvertrages bildet, gilt es Stellung zu nehmen*).

II. Grundzüge des Pariser Völkerbundsvertrages.

Auslegung der einzelnen Artikel.

Im Anhang**) zu dieser Botschaft finden sich Erläuterungen über die einzelnen Bestimmungen des Völkerbundsvertrages. An dieser Stelle handelt es sich um die Hervorhebung der Grundzüge, die für die politische Beurteilung des Werkes namentlich in Betracht kommen.

Hauptprobleme eines Völkerbundes.

In den zahlreichen von Privaten oder von mehr oder weniger amtlichen Stellen im Laufe der letzten Jahre aufgestellten Völkerbundsprojekten treten drei Haupttendenzen in Erscheinung: Einmal kann der Völkerbund auf eine Zusammenfassung und Ordnung des ganzen internationalen Lebens hinzielen oder aber sich mit der blossen Verhütung von Kriegen durch friedliche Streiterledigung begnügen. Sodann kann die Friedenssicherung auf die restlose Ausschliessung des Krieges, d. h. auf die Lösung jedes Konflikts nach Rechts- oder Billigkeitsgrundsätzen gerichtet sein, oder aber der Völkerbund kann sich begnügen, bloss dem Ausbruch der Kriege möglichst viele Hindernisse entgegenzusetzen, in der Hoffnung, dass durch Zeitgewinn und den Druck der öffentlichen Meinung der kritische Moment überwunden und die Bahn für eine friedliche Verständigung freigelegt werde. Endlich

*) Siehe unten S. 110 ff.
**) Siehe unten S. 123 ff.

kann der Völkerbund die Beachtung seiner Satzungen zur Sicherung des Friedens unter den Schutz mehr oder weniger wirksamer Sanktionen stellen.

Der Pariser Völkerbundsvertrag ist unverkennbar ein Kompromiss; er musste es unvermeidlich werden, da die Neigung, sich im Interesse des Weltfriedens zu binden, nicht bei allen Staaten in gleichem Masse vorliegt und das Vertrauen in die Wirksamkeit und Lebensfähigkeit eines Völkerbundes in verschiedenem Grade vorhanden ist. Für die Staatsmänner, welche an dem Vertrage gearbeitet haben, musste der leitende Gesichtspunkt der sein, eine Lösung zu finden, auf die nicht nur sie, sondern die zur Ratifikation berufenen Parlamente sich alle einigen können. Wenn man diese Schwierigkeiten berücksichtigt, so wird man es verstehen, dass der Pariser Völkerbundsvertrag in den drei Hauptrichtungen keine abschliessenden und radikalen Lösungen bringt. Er will das ganze internationale Leben erfassen, aber unterlässt es, die kapitalen Probleme der Weltwirtschaft irgendwie bestimmt und bindend zu ordnen. Er will den Frieden sichern und gegen Bedrohungen von irgendwelcher Seite schützen; aber er verbietet die Kriege nur dann, wenn sie ohne Einhaltung des zur Sicherung des Friedens vorgesehenen Verfahrens oder gegen einstimmige Ratschläge der unbeteiligten Staaten eröffnet werden. Und nur in diesen Fällen wird die gesamte Kraft der verbündeten Staaten zum Schutze der Friedensordnung eingesetzt.

Verhältnis des Völkerbundes zum bisherigen Völkerrecht.

Gemessen an einem vollkommenen Völkerbunde ist der Pariser Vertrag etwas höchst Unvollkommenes, und nichts ist leichter, als Kritik daran zu üben. Eine gerechte Beurteilung geht aber aus von dem praktisch Möglichen und zieht zum Vergleiche die bisherigen Zustände des internationalen Lebens und die bisherigen Versuche zu dessen Sanierung heran. Alsdann ist nicht zu leugnen, dass der Völkerbundsvertrag vom 28. April 1919 einen gewaltigen Fortschritt über alle bisherige internationale Staatenorganisation darstellt. Dieser Völkerbund steht einem Staatenbunde näher als einem blossen Bündnis oder einer Organisation, wie sie die Haager Friedenskonferenzen erfolglos anstrebten. Wer die Entwicklung der Bestrebungen zur Sicherung des Weltfriedens genau kennt; wer weiss, welchen Schwierigkeiten die Durchführung der Schiedsgerichtsbarkeit auch im Verhältnis zwischen nur zwei Staaten begegnet ist: wer sich erinnert, dass die Idee einer gemeinsamen Abwehr eines Bruchs der Friedensordnung noch unlängst als eine ausserhalb des Bereichs der praktischen Politik liegende Phantasterei galt, der wird in dem Völkerbundsvertrag eine gewaltige Neuerung, einen wesentlichen Fortschritt

der internationalen Politik, ja ein Ereignis von weltgeschichtlicher Bedeutung erblicken. Allerdings nur dann, wenn man glaubt, dass dieser Bund wirklich lebensfähig ist und wenigstens das leisten wird, was in den ihm gezogenen, scheinbar engen Schranken möglich ist.

Die Beurteilung jeder neuen Erscheinung in der Politik ist zu einem grossen Teil Sache des Temperaments. Wer sich nur an den sachlich unvollkommenen und vielfach auch wenig klaren Text des Vertrages hält und den Eigennutz und das Misstrauen als die unausrottbaren und vorherrschenden Faktoren der internationalen Politik betrachtet, der wird in dem Völkerbund vielleicht etwas Totgeborenes oder aber eine verschleierte Form der Herrschaft einzelner Grossstaaten über den Rest der Staatenwelt und die Festlegung der heutigen Machtverhältnisse auf alle Zeiten erblicken. Wer aber auf die wachsende Einsicht von der Verderblichkeit der Kriege und die Abneigung der Völker gegen gewaltsame Mittel im Staatenverkehr vertraut, wird in dem Völkerbunde zum mindesten einen ernsthaften Versuch erblicken, um der Staatenpolitik den Weg zu einer bessern Zukunft zu weisen.

Beschränkung der Kriege.

Der erste Kerngedanke des Völkerbundsvertrages ist der, dass gewisse Arten von Kriegen verboten sein sollen und dass der Staat, der sie dennoch führt, der Feind aller Glieder des Völkerbundes ist und von allen bekämpft wird. Der Krieg als äusserstes Mittel zur Wahrung staatlicher Interessen ist nicht verboten, da der Völkerbund — wie er von seinen Begründern dermalen für möglich erachtet wird — diesen staatlichen Interessen selber keinen umfassenden Schutz zu gewähren vermag. Verboten sind nur die Kriege, die als besonders gefährlich für den allgemeinen Frieden betrachtet werden — nämlich die Überfallkriege —, und sodann die Kriege, die geführt werden, obwohl die Gegenpartei sich innert nützlicher Frist einem Schiedsspruch oder einem einstimmigen Vorschlag des Rates unterzogen hat.

Ob ein Staat für eine gerechte oder eine ungerechte Sache kämpfen will, ist in vielen Fällen vielleicht schwer zu entscheiden. Der Völkerbundsvertrag stellt deshalb nicht darauf ab, sondern auf eine äussere, allerdings sehr bedeutungsvolle Tatsache: Einlassung auf ein Gerichts- oder Vermittlungsverfahren und Beachtung der damit verbundenen Fristen, ehe zu Feindseligkeiten geschritten wird.

Grundzüge des Friedensverfahrens.

Wird eine Einigung durch unmittelbare Verhandlungen nicht erreicht und wollen die Parteien die Streitigkeit nicht auf sich beruhen lassen, so muss die Partei, die schliesslich durch den

Krieg sich ihr Recht holen will, vorerst die friedliche Streiterledigung versuchen, die der Völkerbund vorschreibt. Entweder hat ein Schiedsgericht zu urteilen oder der Rat, bzw. die Versammlung des Völkerbundes hat sich mit der Sache zu befassen (Art. 12).

Hat ein Schiedsgericht gesprochen, so muss der Spruch in guten Treuen erfüllt werden, und die Angelegenheit ist endgültig erledigt. Leider hat der Völkerbundsvertrag keine bindenden Vorschriften darüber aufgestellt, in welchen Fällen die Parteien sich auf eine richterliche Entscheidung des Streites einlassen müssen (Art. 13).

Sind die Parteien nicht durch besondere Schiedsverträge gebunden und können sie sich nicht einigen auf die Anrufung eines Schiedsgerichtes, so ist der Streitfall dem Rat oder auf Verlangen einer Partei der Versammlung der Staatenvertreter vorzulegen. Der Spruch des Rates oder der Versammlung ist, ungleich einem Schiedsspruch, nicht bindend; er ist ein blosser Ratschlag. Ist er aber — die Parteien nicht gerechnet — vom Rat einstimmig gefasst, eventuell mit einer gleichzeitigen Mehrheit der Versammlung, so ist der Krieg ausgeschlossen gegen den Staat, der dem Ratschlag Folge leistet (Art. 15).

Fristen und Öffentlichkeit.

Zur Ausarbeitung ihrer Ratschläge haben Rat oder Versammlung sechs Monate Zeit; ein Schiedsgericht eine angemessene, jedenfalls nicht kürzere Frist für die Fällung des Spruches. Aber auch nachdem die eine oder andere dieser Instanzen gesprochen hat, ist eine weitere Frist von drei Monaten abzuwarten, während der jede kriegerische Massnahme des fordernden gegen den belangten Staat verboten ist (Art. 12).

Zweck dieser Vorschriften ist nicht nur — wenn auch in erster Linie — die positive Lösung der Konflikte, sondern auch der blosse Zeitgewinn und die mit der Verhandlung der Angelegenheit verbundene Öffentlichkeit. Kommt ein einstimmiger Beschluss des Rates mit oder ohne Mehrheit der Versammlung nicht zustande, so kann sowohl die Mehrheit wie auch jeder im Rat oder in der Versammlung vertretene Staat die Tatsachen des Streitfalles und seine eigenen Anträge der breitesten Öffentlichkeit übergeben. Im Vertrauen auf die im Grunde friedliche Gesinnung aller Völker hoffen die Gründer des Völkerbundes, dass ein Krieg tatsächlich zur Unmöglichkeit oder doch zu einer nur ganz entfernten Möglichkeit wird, sobald ein überraschendes kriegerisches Vorgehen ausgeschlossen und jeder gefährliche Streitfall unbedingt zum Gegenstand internationaler Verhandlungen im Lichte der Öffentlichkeit wird.

Was dieser Erwartung auch in den Augen des Skeptikers eine reale Grundlage gibt, das ist die zweite kapitale Bestimmung des Völkerbundsvertrages, dass ein Staat, der, diese Vorschriften und Fristen missachtend, zum Kriege schreitet, als Feind aller erklärt und von allen bekämpft, gewissermassen in Acht und Bann getan wird (Art. 16). Der Vorteil überraschenden Angriffs wird in Zukunft durch den Nachteil der Gegnerschaft der Welt überwogen. Die Tatsache des ausgebrochenen Krieges mobilisiert alle Leidenschaften, welche die Rückkehr zum Frieden versperren: die von friedlichen Verhandlungen ausgefüllte Zeitspanne bewehrt alle Kräfte der Vernunft und Besonnenheit, die im Sinne der Verständigung und des Friedens wirken. Die politische Geschichte der letzten Jahrzehnte scheint dieser Auffassung Recht zu geben. Nicht nur der Weltkrieg, sondern fast alle neuern Kriege sind durch rasche Entschlüsse, unter Ablehnung von Vermittlungen, allgemeiner diplomatischer Konferenzen oder unparteiischer Untersuchungsinstanzen ausgebrochen. Dagegen sind gefährliche Konflikte, wie der englisch-amerikanische in der Alabamafrage (1868 bis 1872), der englisch-russische im Huller-Zwischenfall (1904), der deutsch-französische von Casablanca 1909, der österreichisch-russische 1913, durch Schiedsgerichte, Untersuchungskommission oder Botschafterkonferenz zum friedlichen Austrag gekommen, trotzdem die allgemeine politische Lage und die Gegensätze unter den Beteiligten keineswegs geringer waren als in Zeitpunkten, in denen Kriege angeblich unvermeidlich waren. Je mehr die friedliche Erledigung von Konflikten durch die Organe der Staatengesellschaft zur Regel wird, um so schwieriger wird es für die Staaten, auf eigene Faust durch Gewalt ihren Willen durchzusetzen.

Während das bisherige Völkerrecht jeden Krieg als eine Angelegenheit lediglich unter den Streitparteien und deren Verbündeten betrachtet und auf eine Unterscheidung in erlaubte und unerlaubte Kriege völlig verzichtet, wird der Völkerbund wenigstens einzelne Arten des Krieges ausrotten und ihre Wiederkehr durch die vereinte Menschheit unterdrücken. Das ist die erste wirkliche Schranke, die in der Geschichte der Menschheit der Souveränität und damit der Willkür der Staaten gegenüber aufgerichtet wird.

Lücken der Friedensordnung.

Die beiden Hauptmängel der im Völkerbundsvertrag enthaltenen Ordnung liegen in folgendem: Der Krieg als Mittel der Staatenpolitik bleibt anerkannt; die wesentliche Voraussetzung zur Abrüstung, die grundsätzliche Absage an den Krieg, ist unerfüllt. Sodann bietet in den Fällen, in denen die Parteien sich

nicht freiwillig einem Gericht unterwerfen, der Völkerbund keine Gewähr für eine verpflichtende und gerechte, von einer unparteiischen Instanz getroffene Entscheidung und Lösung der Staatenkonflikte. Er verhindert nur gewisse Formen ihrer gewaltsamen Austragung und auch dies unbedingt nur dann, wenn die Parteien sich einem Gericht unterwerfen oder die unbeteiligten Staaten einstimmig bzw. mit der erforderlichen qualifizierten Majorität eine Lösung empfehlen.

Schwierigkeiten einer restlosen Friedensordnung.

Aber der nüchtern denkende Politiker wird sich fragen, ob überhaupt zurzeit eine Möglichkeit besteht, die Staaten auf ein Mehreres zu verpflichten. Will man nämlich nicht nur die kriegerische Austragung der Konflikte verbieten und verhindern, sondern die Streitigkeiten unter den Staaten selber entscheiden und diese Entscheidungen mit der Autorität des Völkerbundes durchsetzen, so wird man in der Unvollkommenheit und Unvollständigkeit des Völkerrechts ein grosses Hindernis finden. Das bisherige Völkerrecht ist weit mehr von der Idee der staatlichen Souveränität und Unabhängigkeit als von derjenigen der internationalen Solidarität beherrscht. Dieses Recht dürfte durch einen Völkerbund nicht verewigt werden. Wer aber sollte es der Gerechtigkeit und den wandelnden Bedürfnissen des internationalen Lebens anpassen? Es sind zwei Wege denkbar: entweder könnte das Recht im einzelnen Streitfalle im Wege freier Rechtsfindung durch die Schiedsrichter oder andern Organe des Völkerbundes umgebildet werden. Dadurch erhielten diese aber eine in ihren praktischen Auswirkungen ganz unabsehbare Macht, die über die Rechtsprechung tatsächlich weit hinausgriffe. Oder aber es müsste das Völkerrecht selbst durch einen Staatenkongress in allgemeinverbindlicher Weise — ähnlich der staatlichen Gesetzgebung — geschaffen und weiter entwickelt werden. Damit würde man bereits einer bundesstaatlichen Ordnung sehr nahe kommen. Es wäre aber sehr fraglich, ob heute schon eine genügende Zahl von Staaten — wenn überhaupt welche — bereit wären, einem internationalen Gesetzgeber ihre Souveränität zu opfern. Und wie sollte ein solches gesetzgebendes Völkerbundsorgan gebildet sein, damit es hinter sich die tatsächliche Macht der verbündeten Staaten hätte, ohne dabei den Einfluss der kleineren Glieder in unzulässiger Weise auszuschalten? Der schweizerische Vorentwurf hat eine durchdachte und vielleicht annehmbare Lösung gebracht, jedoch mit Beschränkung der allgemeinverbindlichen Beschlüsse auf Gegenstände, für welche die Glieder des Völkerbundes diesem eine derartige Befugnis einstimmig einräumen würden. Je vollkommener der Völkerbund ist, um so mehr greift er in die Sou-

veränität der Staaten ein und um so grösser werden die politischen Schwierigkeiten für die Annahme eines solchen Abkommens.

Sanktionen.

Wenn alle Staaten, namentlich auch alle grossen Staaten, deren wirksame Mithilfe zur Bekämpfung der Kriege unerlässlich ist, nicht nur sich verpflichten, auf den Krieg unter gewissen Voraussetzungen zu verzichten, sondern von vornherein erklären, jeden Staat als Feind zu behandeln, der einen dritten Staat überfällt oder einen einstimmigen Rat des Völkerbundes missachtet, so ist das bereits eine grosse Errungenschaft. Auch eine moralische Errungenschaft, denn es kommt damit an Stelle des bis jetzt herrschenden Prinzips des staatlichen Egoismus — jeder für sich — der neue Gedanke der internationalen Solidarität — alle für einen — zum Ausdruck.

In dieser Solidarität gegenüber dem Friedensbrecher liegt eine noch viel einschneidendere Verpflichtung für die Staaten als in der Beschränkung des Rechts zur Kriegführung. Die gemeinsam durchzusetzenden Sanktionen ziehen alle, auch die friedlichsten Staaten, unter Umständen in schwerwiegendster Art in Mitleidenschaft. Im Zusammenhang mit der Frage der Neutralität wird diese Seite des Völkerbundsvertrages noch näher zu betrachten sein. Jedenfalls handelt es sich hier um Bindungen, wie sie ausserhalb von Staatenbünden nie eingegangen worden sind. Würde der Völkerbund weitergehen wollen, so gelangte man zu Beschränkungen der Unabhängigkeit der Staaten, vor denen vielleicht auch diejenigen zurückschrecken würden, die heute den Völkerbundsvertrag als schwächlich und unvollständig scharf kritisieren. In der Beschränkung auf das im gegebenen Zeitpunkt Erreichbare besteht die Voraussetzung jedes politischen Erfolges, und die Urheber des Völkerbundes mussten in dieser Erkenntnis vielleicht so handeln, wie sie es taten.

Sicherung des Friedens

Ausser den Artikeln 12, 15, 16 und 17, die den Staaten, selbst solchen ausserhalb des Bundes, ganz bestimmte Beschränkungen hinsichtlich des Rechts zum Krieg auferlegen, enthält der Völkerbundsvertrag noch eine Reihe weiterer Bestimmungen zur Sicherung des Friedens. So die Rüstungsbeschränkung und Rüstungskontrolle (Art. 8), die gegenseitige Garantie der territorialen Unverletzlichkeit und politischen Unabhängigkeit (Art. 10), das Recht des Völkerbundes, sich um jede den Frieden gefährdende Situation zu bekümmern (Art. 11 und 19). Aber hier handelt es sich nur um allgemeine Richtlinien der Politik, nicht um bestimmte Pflichten der Staaten. Die Wirksamkeit dieser Einrichtungen hängt wesentlich von der moralischen Autorität der Völkerbunds-

organe ab. Das Erfordernis der Einstimmigkeit hindert, dass der Bund eine die Unabhängigkeit der Staaten bedrohende Interventionspolitik treibe. Wenn die Grossmächte zusammenhalten, werden sie allerdings einen sehr starken Druck ausüben können. Das ist aber schon bisher der Fall gewesen. Der Völkerbund bietet jedoch den Vorzug, dass er eine grössere Stabilität des Friedens gewährleistet und damit den kleinen Staaten, die namentlich von den Konflikten der Grossen in Mitleidenschaft gezogen werden, eine erhöhte Sicherheit bietet. Im bisherigen Zustande der Nicht-Organisiertheit der Staatenwelt mögen schwächere Staaten gelegentlich von den Gegensätzen der stärkern Gewinn haben, aber die Grundlagen ihres Daseins sind doch prekäre, und sie können durch die Friedensordnung nur gewinnen, d. h. die in ihnen liegenden Kräfte besser und sicherer entfalten.

Territorialer und politischer Besitzstand.

Der Artikel 10 des Pariser Entwurfs hat namentlich Bedenken erregt. Er besagt, dass die Mitglieder des Völkerbundes sich verpflichten, ihre territoriale Unverletzlichkeit und bestehende politische Unabhängigkeit zu respektieren und zu erhalten gegenüber jedem äussern Angriff, d. h. jeder durch andere Staaten gewaltsam herbeigeführten Änderung*).

Dieser Artikel muss im Zusammenhang mit den übrigen die Wahrung des Friedens betreffenden Bestimmungen ausgelegt werden. Es ergibt sich, in Übereinstimmung mit allen Regeln der Interpretation, dass die besondern, im Artikel 16 für die Völkerbundsaktionen vorgesehenen Verpflichtungen nur für die Fälle gelten, die dort ausdrücklich aufgeführt sind, sich aber nicht auf andere Massnahmen des Völkerbundes erstrecken, also auch nicht auf den Fall, dass der Bund für die Aufrechterhaltung des territorialen und politischen Status quo eintritt. Daraus folgt, dass die Mitglieder des Völkerbundes wohl verpflichtet sind, jeden gewaltsamen Eingriff in ihren gegenseitigen Besitzstand zu unterlassen, nicht aber in jedem Falle den Angegriffenen mit den in Art. 16 vorgesehenen Mitteln zu unterstützen. Das ist unsere Auffassung.

Indessen ist es auch denkbar, dass der Völkerbund Gebiet und Unabhängigkeit seiner Glieder nicht nur gegen jene Angriffe schützen will, die durch Art. 12 bis 15 verboten sind, sondern schlechthin. Da nun aber jeder Krieg — auch der vom Völkerbund tolerierte — regelmässig im Angriff auf feindliches Gebiet besteht, so kann ein solcher Angriff an sich nicht in jedem Fall

---

*) Vgl. unten S. 126, Erläuterungen zu Art. 10.

eine Verletzung des Art. 10 bedeuten. Erst wenn ein Kriegführender besetztes Gebiet nicht mehr räumen wollte oder wenn er von vornherein mit dem Anspruch auf Eroberung Krieg führte, läge eine Kollision vor. Diese löste aber keineswegs die Folgen aus, welche der Art. 16 gegenüber Überfallskriegen vorsieht; vielmehr macht der Rat lediglich Vorschläge, wie der territoriale Status quo sichergestellt werden könne. Verbindliche Vorschläge könnte der Rat höchstens mit Einstimmigkeit und nur für seine Glieder und andere für diese Angelegenheit gemäss Art. 4, Abs. 5, in den Rat gezogene und dort zustimmende Staaten fassen. Es ist deshalb nicht anzunehmen, dass den Mitgliedern des Völkerbundes aus dieser Bestimmung eine sehr weitgehende Bindung erwachse; es handelt sich bei Art. 10, wenn er überhaupt Pflichten über den Art. 12 hinaus begründen wollte, nur um die Regelung jener Intervention, die die Mächte bei gewaltsamen Gebietsverschiebungen immer versucht haben.

Es ist übrigens durchaus nicht die Tendenz des Völkerbundes, alle bestehenden internationalen Verhältnisse, und dazu gehören auch die Gebietsgrenzen, unter allen Umständen zu verewigen. Art. 19 weist daraufhin, dass im Interesse des Friedens auch Änderungen bestehender Rechtsverhältnisse in Betracht gezogen werden können. Die Annahme des Völkerbundsvertrages und damit seines Art. 10 bedeutet keineswegs eine sachliche Zustimmung zu der gegenwärtigen Gebietsverteilung, sondern nur die Anerkenntnis des Grundsatzes, dass die Besitzverhältnisse nicht gewaltsam geändert werden sollen.

Vorzugsstellung der Grossmächte.

Neben der Art und dem Mass der vom Völkerbunde gebotenen Friedenssicherung ist von besonderem Interesse die Organisation des Bundes, die Stellung, die einem Staate wie der Schweiz angewiesen ist. Die Hegemonie der Grossmächte hat als Tatsache immer bestanden. Vom Wiener Kongress abgesehen, kam sie zwar rechtlich nicht zur Erscheinung. Seit der II. Haager Konferenz trat jedoch das Bestreben hervor, gewissen Staaten, d. h. den Grossmächten, eine Vorzugsstellung innerhalb internationaler Institutionen einzuräumen. In der Organisation der Pariser Friedenskonferenz und in derjenigen des Völkerbundes ist diese Tendenz besonders stark zur Geltung gekommen. In dem Rat sind nach Art. 4 fünf Grossmächte dermalen ständig vertreten, neben ihnen vier von Zeit zu Zeit wechselnde weitere Staaten. Da für die meisten Beschlüsse des Rates Einstimmigkeit erforderlich ist — eine Einstimmigkeit, die in einzelnen Fällen durch eine Mehrheit der alle Staaten umfassenden Versammlung ergänzt sein

muss —, kann ohne den Willen jedes einzelnen der im Rate vertretenen Staaten keine wichtige Aktion des Völkerbundes zustande kommen. Die Grossmächte, die ständig im Rate sitzen, haben somit eine unzweifelhafte Vorzugsstellung; sie behalten, soweit sie nicht durch den Völkerbundsvertrag unmittelbar gebunden sind, von bloss formalen Geschäftsbeschlüssen abgesehen, ihre vollständige Freiheit, da ohne ihre Zustimmung keine Beschlüsse zustande kommen. Die andern Staaten dagegen können, wenn auch nur in beschränktem Umfang, gegen ihren Willen durch Beschlüsse des Rates, in dem sie nicht sitzen, wenigstens indirekt gebunden werden. Wenn z. B. der Rat einen einstimmigen Vorschlag gemäss Art. 15 gemacht hat, so sind alle Staaten zur Anwendung der Sanktionen nach Art. 16 verpflichtet, wenn ein Staat in Missachtung dieses Rates Krieg führt. Sodann enthält der deutsche Friedensvertrag eine Reihe von Bestimmungen, wonach der Rat mit Mehrheit Beschlüsse betreffend die Ausführung des Friedens treffen kann (vgl. unten, S. 55 f.).

Neben den fünf Grossmächten haben vier weitere Staaten Sitz und Stimme im Rate. Damit wird aber nicht eine weitere Klasse privilegierter Staaten geschaffen, da die Versammlung diese Staaten von Zeit zu Zeit neu bestellt. Kein bestimmter Staat hat ein Recht auf diese Mitgliedschaft. In dieser Einrichtung kann eine Verletzung der Gleichheit nicht erblickt werden, denn es ist schlechterdings unmöglich, dass alle im Rate vertreten sind.

Grundsatz der Gleichheit der Staaten.

Im Gegensatz zum „Rat" ist die „Versammlung" völlig auf dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten aufgebaut: jeder Staat hat eine gleiche Stimme, ob gross oder klein — abgesehen davon, dass Grossbritannien nicht nur als Gesamtreich, sondern auch für vier seiner Dominions und für Indien eine besondere Vertretung besitzt. Die Gleichberechtigung in der Versammlung entschädigt aber die Nichtgrossmächte keineswegs für ihre Hintansetzung im Rat. Denn im Rat liegt unverkennbar das Schwergewicht des Völkerbundes in seiner heutigen Organisation; der Rat hat in der Hauptsache die gleichen Befugnisse wie die Versammlung, er ist ihr nicht etwa, wie einer Legislative, als Exekutivorgan untergeordnet. Die unklare oder ungenügende Abgrenzung der Zuständigkeiten der beiden Organe ist dazu angetan, das Übergewicht des weniger zahlreichen, leichter zu besammelnden Rates, in dem die Grossmächte die Mehrheit bilden, zu begünstigen. Ein schweizerischer Antrag*), die Kompetenzen des Rates und der

*) Beilage II, 9.

Versammlung gegenseitig klar abzugrenzen und speziell der Versammlung klar die Aufgabe des Ausbaus des internationalen Rechtes zu geben, ist leider unberücksichtigt geblieben.

So sehr die Schweiz ein entscheidendes Gewicht darauf legen muss, nicht ein Glied minderen Rechtes im Völkerbunde zu sein, so darf man anderseits doch auch die gewaltigen Unterschiede in der Grösse, der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der Staaten nicht übersehen. Eine lebensfähige Organisation kann nicht in zu starkem Widerspruch zu wichtigen Tatsachen stehen; sie muss deshalb den rechtlichen Einfluss in ein angemessenes Verhältnis zum tatsächlichen setzen. Allerdings würde es für die Nichtgrossmächte annehmbarer gewesen sein, wenn, wie im schweizerischen Vorentwurf, nicht auf die Grossmachtqualität als solche, sondern auf das Mass der im Interesse des Völkerbundes von einem Staat übernommenen Pflichten und auf das Prinzip der Volkszahl abgestellt würde. Indessen soll man an der Form nicht Anstoss nehmen, wenn sie im Grunde doch nur der Ausdruck unabänderlicher Tatsachen ist und solange dem höheren Zweck, der verfolgt wird, kein Abbruch getan wird.

Einen die kleineren Staaten verpflichtenden Zwang können die im Rate ständig vertretenen Grossmächte nicht ausüben; ihre bevorzugte Stellung ist wesentlich eine negative, d. h. es kann nichts ohne ihre Mitwirkung unternommen werden. Aber die Möglichkeit der Überstimmung eines der grossen Staaten würde, wenn auch rechtlich zulässig, zumeist politisch unmöglich sein, d. h. den Völkerbund selbst gefährden, wenigstens solange dieser sich nicht vollständig gefestigt hat.

Eine unzulässige und unannehmbare Durchsetzung der Vorzugsstellung gewisser Staaten wäre dann vorhanden, wenn sie sich auf dem Gebiete der grundsätzlich unabhängigen Rechtssprechung geltend machte oder wenn sie sich von den organisatorischen Vorschriften auf die materielle völkerrechtliche Rechtsordnung übertragen würde. In seiner gegenwärtigen Form enthält der Völkerbundsvertrag keine derartigen Bestimmungen. Es besteht gar kein Grund für die Annahme, dass die im Friedensvertrag enthaltenen Bestimmungen, welche für Deutschland z. B. in Verkehrsangelegenheiten Pflichten ohne entsprechende Rechte gegenüber den andern Vertragsparteien statuieren, eine allgemeinere Anwendung finden werden. Übrigens haben jene Bestimmungen z. T. nur einen provisorischen Charakter (Art. 320 und 378 des Friedensvertrages).

Bund der Regierungen oder der Völker.

Ein Hauptvorwurf, der dem Entwurf in organisatorischer Hinsicht gemacht wird, ist der, dass es kein Völkerbund, sondern

ein blosser Bund von Regierungen sei. Mit andern Worten: es sollten unmittelbare Repräsentanten der Völkervertretungen oder der Völker selbst, nicht aber Minister und diplomatische Bevollmächtigte den massgebenden Einfluss haben: der Völkerbund sollte demokratischer sein.

Der Verwirklichung dieses Gedankens stehen aber sehr grosse Schwierigkeiten entgegen. Die Haltung eines Staates im Völkerbunde ist ein Teil der Aussenpolitik dieses Staates. Es ist selbstverständlich, dass diese Politik nur eine einheitliche sein kann. Es ist nicht wohl denkbar, dass die Volksvertretung in die Behörden des Völkerbundes ihre Vertreter abordnet und diese instruiert, während die Regierung im übrigen die auswärtigen Beziehungen in bisheriger Weise leitet. Wohl aber hindert keine Bestimmung des Völkerbundsvertrages, dass die Parlamente die Staatenvertreter ernennen, wenn die Verfassung eines Landes der Volksvertretung eine solche Befugnis einräumen will. Der Völkerbundsvertrag spricht nur von Staaten, nicht von Regierungen. Allerdings hat es die Meinung, dass die Vertreter im Rate die verantwortlichen Leiter der Politik seien; denn nur dann kann diese Instanz den unmittelbar wirksamen politischen Willen der Staaten verkörpern. Hätte der Völkerbund zur Folge, dass die staatsrechtliche Ordnung, wie sie in allen Staaten in bezug auf die Kompetenzen zur Leitung der auswärtigen Geschäfte besteht, völlig umgestaltet werden müsste, so wäre die Annahme des Vertrages in absehbarer Zeit ausgeschlossen.

Vertretung der Parlamente.

Es liesse sich auch denken, dass neben einen Rat der Regierungsvertreter im Völkerbund eine Versammlung von Vertretern der Parlamente gestellt würde. Die schweizerische Expertenkommission hat diesen Gedanken geprüft und ihn vorläufig fallen gelassen. Eine eigentliche Volksvertretung im Völkerbund, die nicht Staaten, sondern Klassen, Nationalitäten, Interessentengruppen usw. vertritt, setzt auch eine von den Gliedstaaten unabhängige Regierung voraus: das Parlament kann nicht auf einer zentralistischen Grundlage beruhen, solange das ausführende Organ rein föderalistisch gebildet wird. Im Völkerbund lässt sich aber eine zentralistische Regierung kaum denken; die Regierungen bisher völlig selbständiger Staaten und vollends der Grossmächte lassen sich nicht in dieser Weise ausschalten. Angenommen, dass bei der Gründung des Völkerbundes die Staaten auf eine solche Ordnung eingingen, müsste befürchtet werden, dass zwischen der Vertretung der Regierungen und derjenigen der Parlamente

im Völkerbund Gegensätze sich fast unvermeidlich herausstellen würden, welche auf den Bund lähmend wirken müssten. Auch darf man sich die Schwierigkeiten nicht verhehlen, die sich der fruchtbaren Tätigkeit eines zahlreichen, aus Vertretern der verschiedensten Nationen zusammengesetzten Parlamentes entgegenstellen würden.

Der einfachste und sicherste Weg zur Demokratisierung des Völkerbundes geht jedenfalls über die wahrhafte Demokratisierung der Politik, nicht nur der auswärtigen, in den einzelnen Staaten selber. Immerhin darf der Gedanke, in der Organisation des Völkerbundes demokratische Grundsätze zu verwirklichen, nicht fallen gelassen werden. Das Abkommen über das internationale Arbeitsrecht, speziell die von ihm vorgesehene Vertretung der Arbeiter und Arbeitgeber ist ein Versuch in dieser Richtung, der sich vielleicht auf allgemeinerer Grundlage durchführen lässt (vgl. unten, S. 81 f.).

Der Vorwurf des Undemokratischen ist auch den Friedensverhandlungen und speziell der damit verbundenen Aufstellung des Völkerbundsvertrages gemacht worden. Indessen ist doch zu berücksichtigen, dass die an massgebender Stelle beteiligten Staatsmänner entweder sich auf grosse parlamentarische Mehrheiten und damit mittelbar auf das allgemeine Wahlrecht, zum Teil sogar auf Volkswahlen stützten. Auch in der Demokratie ist es nicht zu vermeiden, dass auf einzelne Personen sich, namentlich in der internationalen Politik, grosse Verantwortlichkeiten konzentrieren, denn eine Mitwirkung der Parlamente bei komplizierten Vertragsverhandlungen ist nicht möglich.

Grundsatz der Öffentlichkeit.

Wenn dem Völkerbund in seiner heutigen Gestalt undemokratisches Wesen vorgeworfen wird, so wird dabei doch eine wichtige Tatsache übersehen: die Öffentlichkeit, welche durch das in Art. 15 vorgeschriebene Vermittlungsverfahren gesichert wird, bietet den Völkern die Möglichkeit, sich zu den Konflikten der Regierungen zu äussern und schützt sie vor vollendeten Tatsachen. Auch Art. 18, der geheime Verträge künftig für unverbindlich erklärt, bedeutet eine ganz wesentliche Beschränkung der Geheimpolitik und verwirklicht eine Forderung, die noch vor kurzem als völlig utopisch gegolten hat. Wenn sich die Völker oder zunächst die politischen Parteien mehr als bisher um die internationale Politik interessieren werden, so bietet ihnen der Völkerbund die Möglichkeit, in kritischen Situationen und gegenüber gefährlichen Abmachungen rechtzeitig ihre Stimme zu erheben.

Unabhängigkeit im Völkerbund.

Ist der Grundsatz der Gleichheit nur sehr unvollkommen im Völkerbund gewahrt und eine unmittelbare Einwirkung der Volksvertretungen oder Völker nicht vorgesehen, so ist deren Unabhängigkeit im Grunde wenig berührt — allerdings auf Kosten der Wirksamkeit und Dauerhaftigkeit des Bundes selbst. Man darf sich nicht verhehlen, dass in dem Masse, als der Völkerbund sich nach Organisation und Leistungen einem demokratischen Staatsgebilde, d. h. einem Bundesstaate, nähert, er die Unabhängigkeit der Gliedstaaten beschränken müsste.

Die Unabhängigkeit der beitretenden Staaten ist wesentlich durch folgende Bestimmungen gewährleistet:

1. Alle Beschlüsse, aus denen Pflichten der Staaten hervorgehen, sind einstimmig zu fassen. Jeder, von einem solchen Beschlusse gegebenenfalls betroffene Staat ist, wenn er nicht ohnehin im beschliessenden Organ vertreten ist, zur Mitberatung eingeladen. Er kann alsdann sein Veto erheben (Art. 4 und 5).

2. Wenn durch einen Mehrheitsbeschluss eine Revision des Völkerbundsvertrages zustande kommt, können die ablehnenden Staaten aus dem Bunde ausscheiden. Jede Pflicht ist somit dem freien Willen des gebundenen Staates entsprungen. Das Vertragsprinzip ist gewahrt (Art. 26).

3. Unter Beobachtung einer zweijährigen Kündigungsfrist kann jeder Staat vom Bunde zurücktreten (Art. 1).

4. Der Völkerbund hat sich mit den Angelegenheiten, welche ausschliesslich der internen Staatshoheit unterstehen, nicht zu befassen (Art. 15, Abs. 8).

Die wichtigste Bindung, die aus dem Beitritt erwächst, ist die Verpflichtung zur Teilnahme an der Abwehr und Unterdrückung der vom Völkerbund verbotenen Kriege. Für die Schweiz ergibt sich aus der Neutralität eine besondere Stellung in dieser Hinsicht (vgl. unten, S. 27 f.). Die andere wichtige Pflicht, die Beschränkung in der kriegerischen Selbsthilfe zur Wahrnehmung staatlicher Interessen, ist nichts als eine förmliche Festlegung einer Politik. die ohnehin eine schweizerische Staatsmaxime ist: das Prinzip, den Krieg nur als letzte Abwehr gegen unmittelbare Angriffe oder zur Verteidigung des Rechts und der Lebensinteressen nach fruchtloser Erschöpfung friedlicher Mittel anzuerkennen.

Die Frage, wer gegebenenfalls zu entscheiden hat, wieweit die aus dem Völkerbundsvertrag den Mitgliedern erwachsenden Pflichten reichen, ist nur für den Fall geregelt, wo es sich um

einen Streitfall zwischen zwei oder mehr Staaten handelt, nicht aber dann, wenn eine Meinungsverschiedenheit zwischen einem Mitgliede einerseits und einem Organ des Bundes, z. B. dem Rat, anderseits vorliegt. Da das durch den Völkerbund begründete Verhältnis ein vertragliches ist, kann nicht angenommen werden, dass die einen Kontrahenten ohne ausdrückliche Ermächtigung den andern eine Auslegung des Vertrages oktroyieren können. Tatsächlich aber wird sich ein Staat kaum der vom Rat einstimmig gebilligten Auffassung entziehen können, da dieser allenfalls unter Berufung auf den letzten Absatz von Art. 16 einen Staat ausschliessen kann, der dem Vertrag nicht nachkommt.

Positive Aufgaben des Völkerbundes.

Es wird von den meisten Befürwortern des Völkerbundsgedankens anerkannt, dass der Völkerbund, wenn er sich ausschliesslich mit der Beilegung von Streitigkeiten befassen würde, kein wahrhaft lebendiger Organismus sein und die zur Erreichung seiner Ziele erforderliche Autorität nicht erlangen könnte. Der Völkerbund muss das Zentrum des ganzen rechtlich erfassbaren internationalen Lebens werden und durch sein positives Wirken sich in der Vorstellung der Völker als einigende und ausgleichende Macht Anerkennung verschaffen. Dieses Ziel will der Völkerbundsvertrag anstreben, zunächst auf dem Gebiete der sozialen Fürsorge. Allerdings entbehrt er in seiner gegenwärtigen Form, in der Hauptsache der bindenden Kraft und begnügt sich mit der Aufstellung von Postulaten (Art. 23). Immerhin in einem Punkt ist der Ausbau des Völkerbundes bereits begonnen. Über das internationale Arbeitsrecht besteht ein Abkommen, vorwiegend organisatorischer Natur, dem alle Glieder des Völkerbundes ohne weiteres angehören werden und das einen wesentlichen Fortschritt auf diesem Gebiete und eine wertvolle Ergänzung des Völkerbundes darstellt*). Lückenhaft und ungenügend ist die ebenfalls höchst wichtige Ordnung des internationalen Verkehrsrechts, die mindestens die Freiheit des Transites allen Staaten sichern muss. Ein allgemeines Abkommen über diesen Gegenstand ist in Angriff genommen, sein Zustandekommen aber keineswegs gesichert (Art. 23 *e*).

Minoritätenschutz und Selbstbestimmung.

Eine andere Lücke des Völkerbundsvertrages ist das Fehlen von Bestimmungen zum Schutz der politischen und bürgerlichen Rechte, insbesondere der sprachlichen und religiösen Minderheiten. In der Bedrückung solcher Minderheiten lag eine Hauptquelle der Kriege der letzten hundert Jahre und, da eine restlose Abgrenzung der Staaten nach Nationalitäten nicht möglich oder selbst nicht immer gerechtfertigt oder zweckmässig ist, wird die Gefahr solcher

*) Vgl. Beilage VI, 20.

Reibungen immer bestehen, wenn nicht jeder Staat eine wirklich liberale Politik gegenüber solchen Minderheiten verfolgt.

Viel weitergehend als der Schutz der Minderheiten ist das Selbstbestimmungsrecht, wonach räumlich geschlossene Bevölkerungsgruppen sollen entscheiden können, ob sie ein eigenes staatliches Dasein begründen oder sich einem andern als dem bisherigen Staatsganzen anschliessen wollen.

Diese Fragen sind von der schweizerischen Expertenkommission eingehend erörtert worden. Obwohl in grundsätzlicher Beziehung Übereinstimmung bestand, trug die Kommission Bedenken, eine unmittelbar bindende Vorschrift in den Völkerbundsvertrag aufzunehmen, und begnügte sich mit einer dem Vertrag vorangestellten feierlichen Erklärung. Je näher man diesen Problemen tritt, um so mehr erkennt man die Schwierigkeit, dem allseitig anerkannten Grundsatz eine für alle Verhältnisse passende, politisch durchsetzbare konkrete Formulierung zu geben. Das Fehlen einschlägiger Bestimmungen, so bedauerlich es ist, erscheint dennoch wohl erklärlich.

Allgemeiner Charakter des Völkerbundsvertrages.

Was in den Augen der einen eine grosse Schwäche des Völkerbundsvertrages ist, die Unbestimmtheit und Unverbindlichkeit vieler seiner Bestimmungen, ist nach der Auffassung anderer sein grosser Vorteil. Der Völkerbund ist etwas Werdendes: aus den Erfahrungen heraus wird seine Ausgestaltung erfolgen. Die Entwicklung soll nicht ohne Not durch Vorschriften beengt sein, die so leicht nicht wieder geändert werden können. Jede nicht unerlässliche Regelung hätte die Schwierigkeiten der Einigung erhöht und damit die Erreichung des Hauptzieles gefährdet: die Legung der unerlässlichen Fundamente, auf denen ein vollkommener Bund aufgebaut werden kann, wenn überhaupt ein internationaler Geist die Politik beherrscht. Dieses Vorgehen, das mehr auf das praktisch Erreichbare ausgeht und das für die künftige Ausgestaltung mehr auf die allmählich zu gewinnende Erfahrung als auf die Konsequenz und Geschlossenheit eines Systems vertraut, entspricht wohl der Auffassung der britischen und amerikanischen Staatsmänner, deren Einfluss auf das Völkerbundsprojekt besonders gross gewesen zu sein scheint. Die Schweiz kann aus diesem Vorgehen, das dem praktischen Politiker einleuchtend sein muss, um so wenig Anlass zu Bedenken schaffen, als diese Staatsmänner, unter denen neben dem Präsidenten Wilson namentlich Oberst House und Lord Robert Cecil zu nennen sind, wiederholt Beweise ihrer Freundschaft für unser Land gegeben haben.

III. Neutralität und Völkerbund.

Die schweizerische Neutralität.

Die Neutralität ist die überlieferte Haltung der Schweiz seit vier Jahrhunderten gegenüber den kriegerischen Konflikten anderer Staaten. Seit einem Jahrhundert ist diese Neutralität von den meisten für uns wichtigen Staaten förmlich anerkannt. In der Neutralität erblickt das Schweizervolk die Grundlage seiner Unabhängigkeit und seiner Sicherheit. Unter dem Gesichtspunkte der Neutralität betrachten die Schweizer herkömmlich die Fragen der auswärtigen Politik.

Kein Volk wird durch die neue Tatsache des Völkerbundes in den Grundlagen seiner internationalen Stellung so stark berührt wie die Schweiz. Nicht nur hat das Fernbleiben von einem Kriege oder die Teilnahme an einem solchen für wenige Länder und Völker eine derartig kapitale Bedeutung wie für die Schweiz; es gibt auch keinen Staat, der eine so stabile und gleichmässige Aussenpolitik aufweisen könnte wie sie. Muss sie eine neue politische Richtung einschlagen, so bedeutet dies einen Bruch mit einer langen Vergangenheit, vielleicht eine Wendung ihres Schicksals. Die Schweiz hängt an der Neutralität nicht nur aus Selbsterhaltungstrieb, sondern in der Überzeugung, mit dieser Politik gleichzeitig einem höheren Interesse zu dienen.

Es kann nicht geleugnet werden, dass im Bereich der abstrakten Begriffe Neutralität und Völkerbund sich ausschliessen. Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung, der Völkerbund will dagegen den Frieden durch die solidarische Aktion seiner Glieder sichern. In einem Zeitpunkt, wo so viele Völker im Glauben an die Gerechtigkeit der von ihnen verfochtenen Sache das äusserste an Opfern gebracht haben, muss es weitherum an Verständnis für die Neutralität fehlen; sie wird als Gleichgültigkeit gegenüber der gerechten Sache beurteilt. Die Neutralität, welche die Schweiz vertritt, hat jedoch nichts gemein mit jener Neutralität, die ausschliesslich von Zweckmässigkeitsrücksichten bestimmt ist. Sie ist eine grundsätzliche und immerwährende, sie ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet; sie verzichtet auf die Möglichkeit, durch Eintritt in den Krieg den Vorteil des Augenblicks auszunützen; sie ist nicht gleichgültig, sondern strebt nach Unparteilichkeit.

Das besondere Interesse der Schweiz an der Neutralität.

Die dem Völkerbund zugrunde liegende Idee der Solidarität der Staaten gegenüber einem Friedensbrecher erleidet in ihrer heutigen Durchführung mancherlei Abschwächung. Denn der Völkerbund hat es mit Staaten zu tun, die ganz verschiedene Bedürfnisse haben und in sehr ungleichem Masse imstande oder

willens sind, die Rechtsordnung eines Bundes zu schützen. Die westliche Hemisphære macht ihr Sonderrecht in der Monroedoktrin geltend, und die Wirksamkeit der vom Bunde gewährleisteten Friedenssicherung erscheint einzelnen Staaten nicht genügend, um auf eine besondere Sicherheit durch Defensivallianzen zu verzichten. Der Krieg selbst, zu dem die Neutralität eine Begleiterscheinung bildet, ist nicht völlig verbannt.

Es ist deshalb nichts unverständliches und ungerechtfertigtes, wenn die Schweiz sich nicht entschliessen kann, eine Institution preiszugeben, die sich bewährt hat, solange nicht gänzlich neue Verhältnisse an Stelle der Voraussetzungen der bisherigen Politik getreten sind. Es ist nicht kleinliche Selbstsucht, sondern Selbsterhaltungstrieb, wenn die Schweiz sich frägt, welche Gefahren ihr aus der restlosen Teilnahme an den Aktionen des Völkerbundes gegenüber einem Friedensbrecher erwachsen. Ist die Lage so, dass die Mitwirkung eines so kleinen Landes wie die Schweiz von Bedeutung ist, so ist es deshalb, weil ihre Nachbarstaaten im Kampfe sind. Alsdann bedeutet Teilnahme am Kampf, dass das ganze Gebiet der Schweiz voraussichtlich zum Kriegsschauplatz wird. Diese Gefahr ist um so grösser, als die Gesamtaktion des Völkerbundes erst einsetzt, wenn der Friedensbrecher bereits zum Angriff geschritten ist. Das wird nur ein Staat tun, der durch ein rasches und rücksichtsloses Vorgehen sich ein Übergewicht gegenüber dem Völkerbund zu sichern hofft. An der Berührungsstelle mehrerer Grossstaaten gelegen, mit einem kleinen, doch wirtschaftlich hochentwickelten Gebiet läuft die Schweiz — im Falle der Verwicklung in einen modernen Krieg — in höherem Masse die Gefahr völliger Vernichtung als irgendein anderes Land der Erde. Sie wird deshalb grosse Bedenken tragen, eine Politik einzuschlagen, die sie irgendwie in einen Krieg hineinziehen kann, der nicht unmittelbar ihre Lebensinteressen berührt.

Billigkeit des schweizerischen Standpunktes.

Nun ist allerdings gerade aus dem Weltkriege die Erkenntnis erwachsen, dass jeder Krieg im Grunde alle Staaten angeht, weil er alle in Mitleidenschaft ziehen kann und die Grundlagen des allen Staaten gemeinsamen Völkerrechts angreift. Diese Überlegung rechtfertigt die Solidarität und die Idee des Völkerbundes. Aber aus der Solidarität folgt keineswegs, dass jeder Staat in gleicher Weise und in gleichem Masse zur Mitwirkung herangezogen werde. Die mechanische Gleichbehandlung aller Staaten führt wegen der tatsächlichen grossen Unterschiede in der Lage der Staaten zu den grössten Ungerechtigkeiten.

Ein grosser Staat wird auch in einem langen Kriege kaum in seinem ganzen Umfange jemals ergriffen und zerstört werden. Viele Staaten laufen vermöge ihrer Entfernung von den Brennpunkten politischer Konflikte oder ihrer Lage am Rande der Kontinente weniger Gefahr, Kriegsschauplatz zu werden, als andere. Selbst ihre aktive Teilnahme an einem Feldzug wird sie nur in beschränktem Masse in Mitleidenschaft ziehen. Ein Binnenland aber wie die Schweiz hat gegebenenfalls sein ganzes Gebiet, seine ganze Bevölkerung einzusetzen, und zwar auch dann, wenn es nicht einmal aktiv mitmacht, sondern nur den Durchzug der Truppen des Völkerbundes zu gewähren hätte. Selbst bei Einhaltung der Neutralität ist ein solches Land mehr gefährdet als andere, die zugunsten des Völkerbundes aus der Neutralität heraustreten. Wenn die Schweiz verlangt, auch im Völkerbund neutral zu bleiben, so ist dies kein unbilliges Verlangen, kein Anspruch auf Privilegierung, sondern nichts weiter als eine gerechte Ausgleichung der Lasten und Gefahren.

Notwendigkeit einer immerwährenden Neutralität.

Das Verlangen der Schweiz, ihre Neutralität zu behaupten, musste auch aus dem Grunde gestellt werden, weil der Völkerbund die Kriege keineswegs allgemein ausschliesst, somit auch die Neutralität überall da bestehen lässt, wo nicht eine Gesamtaktion des Bundes nach Art. 16 ausgelöst wird. Man kann sich nicht wohl mit dem Gedanken abfinden, dass die Schweiz ihre immerwährende Neutralität in den einen Kriegen aufrechterhalten, in andern aber aufgeben würde. Es ist allerdings richtig, dass die Gesamtaktionen des Völkerbundes einem allgemeinen und höhern Zwecke dienen und in gewissem Sinne als polizeiliche Vollstreckungen gelten können. Äusserlich aber nehmen sie doch den Verlauf von gewöhnlichen Kriegen, und es lassen sich Fälle denken, wo es nicht von vornherein klar ist, ob ein tolerierter Krieg oder ein Krieg unter Bruch des Völkerbundes vorliegt. Die immerwährende Neutralität, wie sie 1815 anerkannt wurde, hat nur dann ihren vollen Wert — nicht nur für die Schweiz, sondern auch für die übrigen Staaten —, wenn sie unter allen Umständen beobachtet wird und einen absolut sichern Faktor im strategischen Kalkul bildet.

In seinem Memorandum über die schweizerische Neutralität vom 8. Februar 1919*) hat der Bundesrat auch auf die humanitären Interessen hingewiesen, welche für die Erhaltung der Neutralität sprechen und die, wenn es zu einem Kriege des Völkerbundes gegen einen Rechtsbrecher käme, in gleicher Weise wie bisher durch Erhaltung eines neutralen, unverletzlichen Gebietes

*) Vgl. Beilage III, 13.

geschützt werden sollten. Auch in dieser Beziehung liegt die immerwährende Neutralität nicht nur im schweizerischen, sondern im europäischen, ja im allgemeinen Interesse.

Mag die Neutralität der Schweiz im Völkerbund als eine Inkonsequenz erscheinen, so ist sie tatsächlich doch völlig gerechtfertigt. Wie alle geschichtlichen Gebilde, ist auch der Völkerbund nicht bloss ein nach abstrakten Grundsätzen ausgebautes System, sondern er ist durch die geographischen und historischen Eigentümlichkeiten seiner Gliedstaaten bedingt und stellt ein Kompromiss dar zwischen der Idee einer vollkommenen Friedensorganisation und den politischen Möglichkeiten der heutigen Stunde.

Haltung des Bundesrates in der Neutralitätsfrage.

Indessen war es für den Bundesrat, auch ohne Rücksicht auf die bereits dargelegten Gründe, gegeben, alles zu tun, um der Schweiz im Völkerbunde die Neutralität zu sichern. Der Völkerbund ist bestimmt, alle oder fast alle Staaten in sich aufzunehmen. Wer ausserhalb des Bundes bleibt, läuft Gefahr, sich zu vereinsamen. Der Völkerbund kann nicht mit einer beliebigen Allianz oder einer unpolitischen internationalen Union verglichen werden, der man sich ohne schwerwiegende Bedenken anschliessen oder nicht anschliessen kann: er will die neue Organisation der Welt sein, der die Schweiz grundsätzlich angehören muss. Hätte die Schweiz zwischen Völkerbund und Neutralität zu wählen, so würde das Schweizervolk vor eine schmerzliche Entscheidung gestellt worden sein. In diesem Falle hätte das Volk sich schwerlich entschliessen können, das bewährte Alte für die grosse, aber neue und manchen vielleicht fremdartige Idee zu opfern. Darauf durfte es der Bundesrat nicht ankommen lassen, ist es doch seine verfassungsmässige Pflicht, die Neutralität der Schweiz nicht nur im Kriege zu wahren, sondern die ganze Politik nach diesem Grundsatze zu orientieren.

Die Expertenkommission hatte sich in ihrer Session vom Januar 1919 nach eingehender Diskussion nahezu einstimmig für die Beibehaltung der Neutralität im Völkerbunde ausgesprochen, und zwar im Hinblick auf ihren Vorentwurf, der einen viel ausgebildetern Bund, als es der gegenwärtige Vertrag ist, vorsieht. Für sie war die Wünschbarkeit des Daseins von dauernd befriedeten Gliedstaaten, die, wie Basel, Schaffhausen und Appenzell in der alten Eidgenossenschaft, eine ständige Vermittlerrolle haben könnten, das ausschlaggebende Motiv neben den Rücksichten auf eine billige Verteilung der aus dem Bunde erwachsenden Risiken.

Obwohl der Bundesrat wusste, dass die Anerkennung der schweizerischen Neutralität als einer immerwährenden im Völker-

bunde auf grosse Schwierigkeiten stossen würde und dass in den kriegführenden Staaten die Neutralität überhaupt ungünstig und vielfach unrichtig beurteilt wurde, richtet er das bereits erwähnte Memorandum vom 8. Februar 1919 an sämtliche Staaten. Damit war jede Zweideutigkeit ausgeschlossen, welche die Auffassung hätte aufkommen lassen können, als ob die Schweiz allenfalls zur Preisgabe ihrer überlieferten Politik bereit wäre. Die diplomatischen Vertreter unseres Landes, sowie andere Vertrauenspersonen des Bundesrates, welche schweizerische Interessen in Paris wahrnahmen, haben nichts unterlassen, um den besondern Standpunkt der Schweiz verständlich zu machen. Es war dies eine schwierige und gegenüber dem Ausland wenig dankbare Aufgabe.

In Anbetracht der grossen und übrigens leicht erklärlichen Widerstände, welche sich der Anerkennung der Neutralität entgegenstellten, konnte es sich nur darum handeln für die Schweiz, die als neutraler Staat geschichtlich und rechtlich eine ausgesprochene Sonderstellung bisher eingenommen hat, die Neutralität zu erhalten, nicht aber den gesamten neutralen Staaten als solchen eine besondere Mission zu sichern.

Verhandlungen über die Neutralität.

In der Konferenz der Neutralen in Paris am 21. März stellte die Schweiz keine dahingehenden Anträge, sondern begnügte sich mit einem Hinweis auf ihr Memorandum. Dagegen nahm der damals in Paris weilende Chef des Politischen Departements die Gelegenheit wahr, mit einigen der leitenden Staatsmänner über die Neutralitätsfrage zu sprechen. Es ergab sich dabei, dass an einzelnen Stellen Geneigtheit bestand, unserer besondern Stellung Rechnung zu tragen. Anderseits liessen die Verhandlungen der neutralen Konferenz keinen Zweifel übrig, dass die Haupturheber des Völkerbundsentwurfes die Annahme der aus Art. 16 fliessenden Pflichten als etwas Undiskutierbares, als den Kernpunkt der neuen Ordnung betrachteten und dass nur hinsichtlich der aktiven Mithilfe bei militärischen Unternehmungen die Glieder des Völkerbundes ihre Entschliessung sich vorbehalten könnten. Indifferenz gegenüber den Parteien konnte wegen der grundsätzlich verschiedenen Stellung des Völkerbundes und eines Rechtsbrechers nicht in Frage kommen, weil sie die Verneinung des Völkerbundsprinzipes darstellte.

Den schweizerischen Delegierten wurde bekannt, dass in gewissen militärischen Kreisen auf die Möglichkeit des Durchzuges von Truppen des Völkerbundes grosser Wert gelegt wurde und dass auch das Gebiet der Schweiz in dieser Beziehung in Betracht

komme. Aus diesem Grunde entsandte der Bundesrat zwei höhere Offiziere des Generalstabes nach Paris, mit dem Auftrage, die militärischen Gründe darzulegen, welche für die Beibehaltung der schweizerischen Neutralität auch im Völkerbunde sowohl vom Standpunkte der Schweiz wie von demjenigen des Völkerbundes selber sprechen. In der Folge ist denn auch die Forderung eines Durchzugsrechtes gegenüber der Schweiz nicht mehr erhoben worden.

Im Laufe der von Mitte Januar bis Mitte Mai in Paris gepflogenen Besprechungen und Verhandlungen sind verschiedene Möglichkeiten, die neutrale Sonderstellung der Schweiz zur Anerkennung zu bringen, ins Auge gefasst worden. Die Hoffnung, dies im Sinne des schweizerischen Entwurfes im Zusammenhang mit der Verlegung des Sitzes in die Schweiz zu erlangen, verwirklichte sich nicht. Der Eintritt unter Vorbehalt war durch den endgültigen Text des Vertrages ausgeschlossen. Dagegen bot der Art. 21 der heutigen Fassung die Möglichkeit, die schweizerische Neutralität als ein der Sicherung des Friedens dienendes Abkommen zur Anerkennung zu bringen. Dieser Artikel sagt, dass derartige Abkommen als mit keiner Bestimmung des Völkerbundsvertrages im Widerspruch stehend gelten sollen. Als Beispiele erwähnt Art. 21 die Schiedsgerichtsverträge und regionale Verständigungen, die, wie die amerikanische Monroedoktrin, die Aufrechterhaltung des Friedens sichern. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Übereinkünfte von 1815, speziell die Neutralitätsakte vom 20. November 1815, in ganz besonderem Masse als ein Friedensabkommen gelten und gemäss Art. 21 im Völkerbund aufrechterhalten bleiben dürfen.

Die schweizerischen Delegierten haben diesen Standpunkt eingehend dem Präsidenten Wilson, Vorsitzenden der Völkerbundskommission, dargelegt, und Herr Bundespräsident Ador, anlässlich seines zweiten Aufenthaltes in Paris, 28. April bis 3. Mai, konnte in Besprechung mit einigen leitenden Staatsmännern diese von der Begründetheit des schweizerischen Standpunktes überzeugen.

Anerkennung der Neutralität im Friedensvertrag.

Eine erhebliche Schwierigkeit bildete noch die Form, in der diese Anerkennung in einer für die Mitglieder des Völkerbundes und für die ausserhalb des Bundes verbleibenden Staaten ausgesprochen werden könnte. Der Friedensvertrag, von dem der Völkerbundsvertrag der erste Teil ist, bot dafür die geeignete Grundlage, und den Anlass zu dieser Lösung bildete der Wunsch der französischen Regierung, die 1815 vereinbarten Zonen Savoyens im Zusammenhang mit dem Friedensvertrag als eine schweizerisch-französische Angelegenheit erklären zu lassen.

Über diese Unterhandlungen betreffend Abschaffung der neutralisierten Zone Savoyens, sowie betreffend die freien Zonen von Savoyen und Gex wird den Räten eine besondere Botschaft unterbreitet werden. An dieser Stelle genügt es, darauf hinzuweisen, dass der Art. 435 des Friedensvertrages*), welcher diese Fragen betrifft, die Anerkennung der schweizerischen Neutralität gemäss den Abkommen von 1815, besonders der Akte vom 20. November 1815, ausspricht und feststellt, dass es sich um ein Abkommen zur Sicherung des Friedens handle.

Darin liegt einerseits eine vom Beitritt der Schweiz zum Völkerbund unabhängige Anerkennung der schweizerischen Neutralität durch die Signatäre des Friedensvertrages ebenso wie eine authentische Interpretation des Art. 21 des Völkerbundsvertrages. Die Schweiz kann demnach ohne Vorbehalt, unter Berufung auf die Art. 21 und 435 des Friedensvertrages, in den Völkerbund mit ihrer Neutralität eintreten.

In dieser Lösung dürfen wir eine glückliche Fügung erblicken, sowie einen Beweis für das Verständnis, welches die Mächte der Pariser Konferenz, insbesondere Präsident Poincaré und der Präsident des französischen Ministerrates, Clémenceau, sowie der damalige Chef der italienischen Regierung, Orlando, der eigenartigen Stellung und Aufgabe der Schweiz entgegenbringen.

* * *

Völkerbund und immerwährende Neutralität.

Wenn wir nun davon ausgehen, dass die Schweiz gegebenenfalls mit ihrer immerwährenden Neutralität in den Völkerbund eintritt, so erhebt sich sofort die Frage: Wird die Neutralität und die allgemeine Politik der Schweiz durch die Mitgliedschaft im Völkerbunde beeinflusst und, wenn ja, in welcher Weise? Ist überhaupt eine ewige Neutralität mit dem Anschluss an den Völkerbund vereinbar?

Diese Fragen müssen mit der grössten Offenheit und Unbefangenheit geprüft und beantwortet werden, aber auch mit dem Verständnis dafür, dass wie alles Recht so auch das Völkerrecht sich wandelt und dass noch keine Zeit so sehr wie die heutige nach neuen Formen des Völkerlebens gerungen hat.

Wenn Neutralität nicht nur tatsächliches Fernbleiben von den Kriegen anderer Staaten bedeutet, sondern grundsätzlicher Verzicht auf das Recht, irgendeine Unterscheidung zwischen den Kriegsparteien, je nach der Güte ihrer Sache, zu machen, so sind

*) Vgl. Beilage III, 14.

allerdings Völkerbund und Neutralität unvereinbar. Eine solche Neutralität würde aber auch jeder sittlichen Grundlage entbehren, denn entweder beruhte sie auf der Auffassung, dass die Staaten jenseits von Gut und Böse stehen und dass nur die Macht, nicht aber Recht und Gerechtigkeit in den Auseinandersetzungen der Staaten zu Worte kommen. Oder aber die bedingungslos gleichmässige Behandlung der Parteien könnte der Ausdruck der Furcht und Schwäche sein. Mochte auch für die Entstehung und Ausbildung der schweizerischen Neutralität unser Bewusstsein der inneren Gespaltenheit in den Konfessions- und Nationalitätenkriegen der Vergangenheit eine wesentliche Rolle gespielt haben, so will das Schweizervolk doch sich nicht durch seine Neutralität zu einer Politik des Indifferentismus und der Ängstlichkeit verurteilen lassen.

Die Möglichkeit, zwischen den Parteien gegebenenfalls gewisse Unterschiede zu machen, hat wie für alle Neutralen so auch für die Schweiz bis jetzt nicht bestanden, weil das Völkerrecht jedem Staat die völlig freie Entschliessung über Krieg und Frieden einräumte und weil die geschichtlichen Voraussetzungen der Staatenkonflikte meist zu verworren sind, als dass die Zeitgenossen sie in wahrer Unparteilichkeit in ihrem vollen Umfange beurteilen könnten. Darum ist auch bis heute eine bedingungslose Neutralität möglich, ja sogar notwendig gewesen. Das gilt besonders für einen Staat, dem die Neutralität Staatsmaxime ist.

Der Völkerbund will eine völlig neue Lage schaffen. Zwar geht er noch nicht so weit, dass er alle Streitigkeiten durch eine unparteiische Instanz entscheiden und diese Entscheidungen selber vollstrecken würde. Aber er erklärt gewisse für die Gesamtheit besonders gefährliche Formen der Gewaltanwendung unter den Staaten in Acht und Bann; er verlangt, dass kein Staat Krieg führen darf, ohne zuerst bestimmte friedliche Wege zur Schlichtung des Streites betreten zu haben. Wenn ein Staat dennoch in Verletzung der ihm durch den Völkerbund auferlegten Pflichten den Frieden bricht, so setzt er sich damit, selbst wenn seine Forderungen an sich nicht ungerecht wären, von vorneherein ins Unrecht, und es erhalten damit die am Streit nicht beteiligten Staaten ein durch den Völkerbund bestimmtes Kriterium zur Beurteilung des Vorgehens der Parteien. Das ist das Neue, das auch auf die Neutralität nicht ohne Rückwirkung bleiben kann.

Entspricht der vom Völkerbund festgesetzte Massstab den Forderungen der Gerechtigkeit und den Menschheitsinteressen und dient die Handhabung dieses Massstabes wirklich diesen

Zwecken, so wird auch der Neutrale nicht gleichgültig bleiben können. Er wird, wenigstens wenn er selber dem Völkerbund angehört, seine Haltung in dem Masse nach den Gesamtinteressen richten, als dies billigerweise von ihm erwartet werden darf.

Neutralität in den vom Völkerbunde tolerierten Kriegen.

Die schwierige Frage, wie sich die Neutralität im Völkerbunde gestalten würde, erhebt sich nur für diejenigen Fälle, in denen der Völkerbund von seinen Gliedern Leistungen verlangt, die mit der Neutralität unvereinbar sind oder deren Vereinbarkeit mit der Neutralität in Zweifel gezogen werden kann. Das gilt insbesondere für die in Art. 16 vorgesehenen Sanktionen gegen einen Friedensbrecher.

Da der Völkerbundsvertrag vom 28. April 1919 die Neutralität selber mit keinem Wort erwähnt und nach diesem Vertrage Kriege unter den Gliedern des Bundes oder zwischen solchen und Staaten ausserhalb des Bundes, sowie Kriege unter Staaten der letztern Art unter gewissen Voraussetzungen (Art. 15, Abs. 7 und 17) toleriert werden, so ergibt sich, dass in diesen Fällen die Neutralität wie überhaupt das bisherige Völkerrecht unverändert weiter bestehen. Darüber scheint nie ein Zweifel geäussert worden zu sein.

Es bestehen verschiedene Meinungen darüber, ob die an einem Streit nicht beteiligten Staaten neutral zu bleiben haben, wenn nach fruchtloser Durchführung des in Art. 15 vorgeschriebenen Verfahrens die Parteien ihren Streit schliesslich zu einem gewaltsamen Austrag bringen. Wir bejahen es und begründen dies in den Erläuterungen zu Art. 15 (vgl. unten, S. 131 ff.). Sicher aber ist, dass die Mitglieder des Völkerbundes in allen diesen Fällen das Recht zu einer vollständigen und bedingungslosen Neutralität haben. Gleichzeitig bleibt aber auch der Völkerbund als solcher neutral in den von ihm tolerierten Kriegen.

Nicht nur als ein Recht, sondern als eine politische Pflicht ist die Beobachtung der Neutralität für den Staat, der den Sitz des Völkerbundes beherbergt, zu betrachten; andernfalls würde durch die Konflikte dieses Staates der Völkerbund mittelbar in Kriege hineingezogen, denen er nach seinen Satzungen fern bleiben will. Der Staat mit dem Bundessitz soll imstande sein, seine Unverletzlichkeit in den Kriegen dritter Staaten zu behaupten, er muss sich aller Abmachungen wie Defensivallianzen zugunsten anderer enthalten, durch welche er in fremde Händel hineingezogen werden könnte, und er muss alles tun, um die Streitigkeiten, die ihn selber angehen, durch friedliche Mittel zur endgültigen Entscheidung zu bringen: daher sein ganz besonderes

Interesse und sein lebhafter Wunsch, dass die Unvollkommenheiten des Völkerbundes beseitigt werden.

In den Artikeln 10, 11 und 17, Absatz 4, wird gesagt, dass der Völkerbund Massnahmen ergreifen solle oder könne, um gegenüber drohenden oder bereits ausgebrochenen Kriegen den Völkerfrieden zu schützen. Es wird dabei nicht bestimmt, in welcher Weise vorzugehen sei und welche Mittel hierfür dem Völkerbunde zur Verfügung stehen. Sicher aber ist, dass die in Art. 16 vorgesehenen Massnahmen von den Gliedern des Völkerbundes nur unter den dort spezifizierten Voraussetzungen gefordert werden können. Es ist dies bereits oben (S. 16) in bezug auf den Art. 10 ausgeführt worden; es gilt aber auch für andere Fälle. Das Recht der Mitglieder des Völkerbundes, neutral — und zwar auch unterschiedslos neutral — zu bleiben, kann deshalb, von den Gesamtaktionen im Sinne des Art. 16 abgesehen, durch die vom Völkerbund in bezug auf kriegerische Verwicklungen allenfalls zu treffenden Massnahmen nicht berührt werden.

Neutralität bei Gesamtaktionen des Völkerbundes.

Anders gestalten sich die Verhältnisse in den Kriegen, gegen welche der Völkerbund einheitlich auftritt. Hier gibt es zunächst keine Neutralität. Der Friedensbrecher tritt nach Art. 16 ohne weiteres in Kriegszustand zu allen Gliedern des Bundes.

Für Staaten, welche nicht die Neutralität als Staatsmaxime beobachten oder rechtlich zu einer solchen Haltung verpflichtet sind, stellt sich die Frage einfach: wollen sie durch den Eintritt die Risiken auf sich nehmen, unter Umständen an der Seite des Völkerbundes in einen Krieg verwickelt zu werden? Das ist eine rein politische und keineswegs eine rechtliche Frage.

Anders dagegen die Schweiz. Der Abschluss eines Vertrages, durch den die Schweiz unter Umständen verpflichtet würde, kriegerische Massnahmen zu treffen gegen einen Staat, von dem sie nicht selber angegriffen ist, widerspricht der Idee der Neutralität, wie sie von unserer Bundesverfassung vorausgesetzt wird und wie sie 1815 von den Mächten förmlich anerkannt wurde.

Man könnte zwar sagen, dass die Gesamtaktionen des Völkerbundes keine Kriege im Sinne des bisherigen Völkerrechts, Kämpfe unter gleichgestellten Parteien, seien, sondern polizeiliche Bestrafungen internationaler Verbrecher durch die Staatengesellschaft, und dass deshalb von der Neutralität im herkömmlichen Sinne überhaupt nicht die Rede sein könne. Indessen vollziehen sich diese Aktionen wie andere Kriege, und namentlich würden Staaten, die dem Völkerbund nicht angehören, eine derartige,

vom Standpunkte des heutigen Völkerrechts aus kaum haltbare Unterscheidung nicht anerkennen, auch das rechtsbrüchige Bundesglied würde es, wenn irgendmöglich, bestreiten, dass die Gesamtaktion zu Recht gegen ihn erfolge. Übrigens spricht Art. 16 unzweideutig vom Kriegszustand, der ohne weiteres durch den Bruch der Friedenspflichten entsteht.

Nachdem aber die schweizerische Neutralität als mit dem Völkerbund vereinbar anerkannt worden ist, können für sie die Bundespflichten nicht in Betracht kommen, die sich aus der Tatsache des Kriegszustandes zwischen dem Friedensbrecher und allen Bundesgliedern ergeben. Anderseits wäre die Schweiz natürlich gehalten, die Pflichten zu erfüllen, die ihre Neutralität nicht berühren.

Neutralität und Völkerbundspflichten.

Die Abgrenzung der Neutralitäts- und der Völkerbundspflichten ist nicht einfach, weil der Begriff der Neutralität verschiedene Auslegungen zulässt. Immerhin sind mit der Neutralität gewisse Pflichten untrennbar verbunden. Dazu gehört vor allem die Nichtbeteiligung an den Kriegshandlungen und die Bewahrung der Unverletzlichkeit des neutralen Gebietes. Auch der Völkerbund darf seinem neutralen Mitgliede gegenüber keine Zumutungen in dieser Beziehung machen. Auf der andern Seite ergeben sich aus dem Völkerbundsvertrag eine grosse Reihe von Pflichten, die in keiner Weise die Neutralität berühren können. Kein Grund liegt vor, dem Neutralen in dieser Hinsicht eine Sonderstellung einzuräumen.

Zwischen diesen beiden Komplexen von Pflichten liegt ein Gebiet von Rechtsverhältnissen, hinsichtlich deren Zweifel bestehen können. Je weiter der Begriff der Neutralität in bezug auf die damit für den Neutralen verbundenen Pflichten gefasst wird, um so weniger Bewegungsfreiheit hat dieser, um seine politische Haltung den Bestimmungen des Völkerbundes anzupassen.

Es muss zwischen diesen beiden Pflichtenkreisen eine Abgrenzung gesucht werden, die einerseits dem Neutralen Aussicht bietet, seine Neutralität respektiert zu sehen, und anderseits eine Beeinträchtigung der Gesamtaktionen des Völkerbundes ausschliesst. Eine Abklärung dieses Verhältnisses durch eine Übereinkunft mit allen für die Behauptung unserer Neutralität wichtigen Staaten würde die beste Lösung darstellen. Sie während der Friedensverhandlungen oder im gegenwärtigen Zeitpunkt zu erreichen, ist ausgeschlossen. Zurzeit kann es sich nur darum handeln, Gesichtspunkte aufzustellen, die wir für die Orientierung unserer Neutralitätspolitik während der Gesamtaktionen des Völkerbundes für zutreffend erachten.

Da die immerwährende Neutralität der Schweiz innerhalb des Völkerbundes eine einzigartige ist, ist ihr Verhältnis zu den Gesamtaktionen des Bundes nicht ausdrücklich im Völkerbundsvertrag geregelt. Der Art. 16 findet, da er von einem Kriegszustand zwischen den Bundesgliedern und dem bundesbrüchigen Staat ausgeht, formell nicht Anwendung. Indessen bietet er doch die massgebenden Anhaltspunkte für die Bestimmung der Stellung auch eines neutralen Mitgliedes. Die gemeinsame Abwehr gegen gewisse Kriege bildet einen Hauptzweck des Völkerbundes. Der Neutrale, der dem Bund beitritt, muss, soweit das die Neutralität zulässt, die Mitglieder des Bundes in dieser Aufgabe unterstützen. Das ist ein Gebot der Treue ihnen gegenüber, eine Pflicht, die, auch ohne ausdrückliche Vertragsbestimmung, in der Natur der Sache liegt.

Bedeutung der Akte vom 20. November 1815.

Ehe auf den Inhalt der Neutralität eingetreten werden soll, ist eine Vorfrage zu entscheiden: bestimmt sich die Haltung der Schweiz als eines dauernd neutralen Staates nach dem, was 1815 unter Neutralität verstanden wurde, oder nach dem, was nach heutigem Völkerrecht die Neutralität ausmacht. Diese Frage ist im letztern Sinne zu beantworten. Die Akte vom 20. November 1815 spricht lediglich von Neutralität: sie ist ein Blankett. Im Auge hatten die Mächte wohl die Neutralität im eigentlichen Sinne, d. h. die militärische Stellung unseres Landes bei Kriegen unter unsern Nachbarn; aber aus diesem Umstande kann nicht gefolgert werden, dass damit für alle Zeiten die schweizerische Neutralität umschrieben sein solle.. In einem gegebenen Zeitpunkt gibt es nur einerlei Neutralität, d. h. die Summe von gegenseitigen Rechten und Pflichten der Kriegführenden und Neutralen, welche die Aufrechterhaltung des Friedenszustandes zwischen ihnen gewährleistet. Im XVII. und XVIII. Jahrhundert wurden Dinge mit der Neutralität vereinbar erachtet, die heute als offenbare Verletzung dieser gelten müssten. Die immerwährende Neutralität der Schweiz ist, soweit sie ein völkerrechtliches Verhältnis darstellt, ein Begriff, der seinen materiellen Inhalt mit der Entwicklung des Neutralitätsrechts wechselt.

Neutralität und Neutralitätspolitik

Um sich ein richtiges Urteil über die Tragweite der Neutralität und damit über deren Vereinbarkeit mit den Völkerbundspflichten zu bilden, ist es notwendig, Neutralität und neutrale Politik auseinanderzuhalten. Neutralität ist der Inbegriff der mit dem Neutralitätszustand verbundenen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten; Neutralitätspolitik ist die Haltung eines neutralen Staates in den Angelegenheiten, die zwar nicht durch das Neu-

tralitätsrecht bestimmt sind, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss hat. Ein dauernd neutraler Staat wie die Schweiz hat besondern Anlass, durch seine Politik sich mehr als den strikten Rechtsanspruch auf Achtung der Neutralität zu sichern, nämlich das allgemeine Vertrauen zu erwerben; er wird vieles unterlassen, was er von Rechts wegen tun dürfte. Aber gerade weil Neutralitätspolitik in den freien Willen des Neutralen gestellt und eine Frage des politischen Ermessens ist, darf die Möglichkeit der Betätigung solcher Politik nicht durch missbräuchliche Ausdehnung der Neutralitätspflichten eingeschränkt oder unterdrückt werden. Die Neutralitätspolitik ist gerade das Gebiet, auf dem der Neutrale den Kriegführenden gegenüber seine Freiheit bewahrt und auf dem er — je nach ihrem Verhalten — ihnen entgegenkommen oder entgegentreten darf. Das beansprucht die Schweiz auf Grund ihrer Selbstbestimmung und ihrer Souveränität.

Nichts kann den Interessen eines Neutralen, vorab eines immerwährend neutralen Staates, mehr entgegen sein als eine übermässige Ausdehnung der Neutralitätspflichten — denn das Grundrecht des Neutralen, vom Krieg verschont zu bleiben, und in seinen friedlichen Beziehungen zu andern Staaten nicht gestört zu werden, ist eine Selbstverständlichkeit. Die Neutralitätspflichten sollen nicht über das Mass ausgedehnt werden, das den Kriegführenden ein genügendes Interesse an der Respektierung der Neutralität lässt. Die Kriegführenden müssen sich begnügen, wenn der Neutrale nicht schädigend in ihre Kriegführung sich einmischt. Sie selber gehen in der Wahrnehmung ihrer durch die Kriegslage bestimmten Interessen an die äussersten Grenzen dessen, was die Neutralen sich noch gefallen lassen können. Die Geschichte der Neutralität ist im grossen ganzen eine Leidensgeschichte der Neutralen.

Inhalt und Wesen der Neutralität.

Die Unterscheidung zwischen Neutralität und Neutralitätspolitik wird nun allerdings als gekünstelt angefochten und das Schwergewicht der Neutralität nicht auf die Beobachtung der durch Verträge und Herkommen festgesetzten Neutralitätspflichten gelegt, sondern auf die allgemeine Orientierung der Politik im Sinne gleichmässig unparteiischer Behandlung beider Parteien und tunlichster Vermeidung jeder auch nur indirekten Beeinflussung des Krieges.

Demgegenüber ist nun doch daraufhinzuweisen, dass das positive Recht weit davon entfernt ist, den Neutralen so vollständig zu binden. Die Neutralität im Landkriege — nur diese

kommt hier in Betracht — ist dermalen geregelt durch das V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907*). Obwohl nicht von allen Staaten ratifiziert — z. B. von Grossbritannien nicht — und nur gültig, wenn in einem Kriege alle Parteien das Abkommen anerkennen, kann angenommen werden, dass dieser Haager Vertrag in der Hauptsache der Ausdruck des allgemein anerkannten Neutralitätsrechtes zur Zeit seiner Abfassung war. Eine Begriffsbestimmung der Neutralität enthält das Abkommen nicht, aber es lassen sich aus ihm drei Hauptgrundsätze ableiten:

1. Jede unmittelbare Benutzung des neutralen Gebietes für Feindseligkeiten, Durchzüge, überhaupt militärische Unternehmungen jeder Art, sind den Kriegführenden versagt und dürfen von Neutralen nicht geduldet werden. Übertretende sind in der Regel zu internieren.

2. Der Neutrale darf gestatten, dass durch oder aus seinem Gebiet die Kriegführenden von Privaten Kriegsmaterial oder andere für die Armeen nützliche Waren beziehen oder Nachrichten jeder Art selbst durch die staatlichen Telegraphen erhalten. Wenn der Neutrale diesen Verkehr beschränkt, muss er beide Kriegsparteien gleich behandeln. Der Grundsatz der Unparteilichkeit ist nur für diese Beziehungen ausdrücklich ausgesprochen.

3, Das Abkommen ordnet ausschliesslich militärische Verhältnisse oder Verkehrsbeziehungen, die unmittelbar der Kriegführung zugute kommen.

Diese Konvention kann jederzeit auf ein Jahr gekündigt werden. Durch ihren Wegfall würde das frühere Gewohnheitsrecht wieder massgebend sein, das — wenn auch nicht wesentlich verschieden — doch wegen seiner Unsicherheit und Unbestimmtheit in vielen Punkten den Neutralen eine grössere Bewegungsfreiheit bieten würde.

Neutralität als militärisches Verhältnis.

Trotz der mannigfachen Wandlungen, welche der Neutralitätsbegriff in den letzten Jahrhunderten durchgemacht hat, ergibt sich aus der Betrachtung der völkerrechtlichen Praxis und Doktrin immer wieder, dass die Neutralität ein wesentlich militärisches Verhältnis ist. Der Kampf von bewaffneter Macht zu bewaffneter Macht ist das wesentliche des Krieges als eines völkerrechtlichen Verhältnisses; die Stellung der neutralen Staaten zu den Kriegführenden und umgekehrt in bezug auf eben diesen Kampf bildet die Neutralität. Ein blosser Zollkrieg, der Abbruch aller Beziehungen, selbst die sogenannte Friedensblockade, die in blosser Absperrung einer Küste, ohne gleichzeitige militärische Aktionen,

*) Beilage III, 15.

besteht, lösen keinerlei neutralitätsrechtliche Verhältnisse aus; sie können höchstens zu Kriegen überleiten.

Dass die Neutralität ein militärisches Verhältnis ist, geht auch daraus hervor, dass da, wo eine dauernde Neutralität anerkannt oder auferlegt wurde, dies ausschliesslich oder doch ganz vorwiegend aus strategischen Überlegungen geschah. Mit Rücksicht auf die wirksame Verteidigung der Neutralität wurden 1815 die Grenzen der Schweiz verbessert. Die Neutralisierung Savoyens ist ebenfalls nur aus militärischen Rücksichten erfolgt. Das gleiche gilt von Belgien und Luxemburg, welch letzteres in wirtschaftlicher Beziehung zu Deutschland gehörte. Bei der eigenartigen Neutralisierung des Suezkanals und des Kongos haben wohl verkehrs- und handelspolitische Gründe im Vordergrunde gestanden.

Nun hat aber im jüngsten Kriege der sogenannte Wirtschaftskrieg (Blockade, Verbot des Handels mit dem Feinde usw.) eine besonders grosse Rolle gespielt. Allerdings ist dies keine Neuheit. Der Seekrieg ist zu allen Zeiten vorwiegend ein Kampf um wirtschaftlichen Interessen gewesen gegen den feindlichen, wo nicht gegen den neutralen Seehandel, und die angelsächsischen Staaten haben immer die Grundsätze gehandhabt, die sie und damit ihre Alliierten im letzten Weltkriege auf wirtschaftlichem Gebiet durchgesetzt haben. Dass der sogenannte Wirtschaftskrieg auch schon früher eine grosse Rolle gespielt hat, beweist die Kontinentalblokade in den napoleonischen Kriegen. Lediglich der Umstand, dass diesmal fast alle Staaten im Kriege waren, und die in den letzten Jahrzehnten ausserordentlich gesteigerte Entwicklung der weltwirtschaftlichen Beziehungen haben die Wirkungen dieses sogenannten Wirtschaftskrieges sowohl für die von ihm namentlich betroffene Kriegspartei wie auch für die Neutralen besonders fühlbar gemacht. So ist der Ausdruck „wirtschaftliche Neutralität“ geprägt worden, als Gegenstück zum Wirtschaftskrieg.

Wenn wirtschaftliche Neutralität etwas bedeutet, so kann es zweierlei sein: 1. Das Recht des Neutralen, in seinen wirtschaftlichen und sonstigen finanziellen und persönlichen Verkehrsbeziehungen zu den Kriegführenden und übrigen Neutralen nicht gestört zu werden. Die Schlussakte der II. Haagerkonferenz enthält einen „Wunsch“ dieses Inhalts. Die Geschichte der letzten fünf Jahre beweist, dass diese Unverletzlichkeit des neutralen Wirtschaftslebens nicht besteht, sondern dass der Wirtschaftskrieg, wo es die sogenannten Kriegsnotwendigkeiten zu erheischen scheinen, unerbittlich auch zum Schaden der Neutralen zu Land und zu Meer

Wirtschaftliche Neutralität.

geführt, ja in der Form der schwarzen Listen, der Überwachung neutraler Firmen selbst auf neutrales Gebiet übertragen wird. Die Handels- und Niederlassungsverträge, auch soweit sie nicht durch Kriegsklauseln suspendiert waren, hatten tatsächlich zu gelten aufgehört. Die aktive Seite der Neutralität für den Neutralen, die Unverletzlichkeit, besteht auf wirtschaftlichem Gebiet offenbar in der Wirklichkeit des Krieges nur in sehr unvollkommener Weise. 2. Die passive Seite der sogenannten wirtschaftlichen Neutralität würde für den Neutralen in der Pflicht bestehen, seine wirtschaftlichen, finanziellen und persönlichen Beziehungen zu den Kriegführenden unvermindert aufrechtzuerhalten oder mindestens in bezug auf Einschränkungen und Leistungen ein grundsätzlich gleiches Mass zu halten. An das letztere denkt man namentlich bei der wirtschaftlichen Neutralität.

Abgesehen von Art. 7 bis 9 des erwähnten Haager Abkommens betreffend den privaten Handel mit Kriegsmaterial und das Nachrichtenwesen besteht keine Vertragsbestimmung, die eine gleichmässige Behandlung beider Kriegsparteien oder gar die Aufrechterhaltung der Wirtschaftsbeziehungen forderte. Mit Ausnahme der Freiheit des Seehandels der Neutralen, die seit Jahrhunderten in der völkerrechtlichen Doktrin und in internationalen Verträgen eine grosse Rolle spielt, sind die Verhältnisse des sogenannten Wirtschaftskrieges überhaupt weder in Abkommen geordnet, noch bestehen aus der Übung abgeleitete spezielle Rechtsnormen. Das erklärt sich dadurch, dass man es hier mit einer Materie zu tun hat, wo es in vielen und wesentlichen Beziehungen noch nicht zur internationalen Rechtsbildung gekommen ist, weil keine übereinstimmende Ansicht zur Anerkennung gebracht werden konnte. So bestand namentlich ein tiefgehender Unterschied zwischen der kontinentalen und anglo-amerikanischen Auffassung, ein Umstand, der auch die Regelung des Rechts des neutralen Seehandels aufs äusserste erschwerte. Auf diesem, vom Völkerrecht wenig geordneten Gebiet macht eben jeder Staat, was ihm passt, soweit nicht politische Rücksichten ihn daran hindern. Dies muss, wenn es gegen die Neutralen gilt, auch für sie gelten. Wie sollte überhaupt ein Neutraler sich gegen Unbill von seiten eines Kriegführenden wehren können, ohne sich der andern Partei anzuschliessen, wenn seine ganze Politik bestimmt sein würde von der Idee, dass beide Kriegsparteien wegen der Neutralität grundsätzlich immer gleich zu behandeln wären?

Die ausserordentliche Bedeutung, welche der Wirtschaftskampf im letzten Kriege genommen hat, könnte dazu führen, die eigentlichen Neutralitätspflichten auch auf dieses Gebiet auszu-

dehnen. Alsdann müsste auch in entsprechender Weise das Wirtschaftsleben der Neutralen sicher gestellt werden, denn dieses leidet fast ebensosehr wie dasjenige der Kriegführenden unter dem Kriege und bei beiden ist es die gleiche Ursache: die weltwirtschaftliche Abhängigkeit der meisten modernen Staaten. Da aber alle geschichtliche Erfahrung und die jüngste besonders eindrücklich lehrt, dass die Kriegführenden rücksichtslos den Wirtschaftskampf führen, würde aller Wahrscheinlichkeit nach jede Ausdehnung der Neutralitätspflichten in dieser Richtung lediglich eine Mehrbelastung und Einschränkung der Neutralen bedingen. Diese werden deshalb in aller Unabhängigkeit prüfen, wie sie sich in diesem ihre Existenz bedrohenden Widerstreit der Interessen am besten durchschlagen.

Verhältnis zu andern völkerrechtlichen Pflichten, als denen der Neutralität.

Der Abbruch von Verkehrbeziehungen, wie er in Art. 16 vorgesehen ist, kann allerdings nicht nur das Neutralitätsrecht berühren, sondern auch andere völkerrechtliche Verhältnisse, insbesondere die Handels-, Niederlassungs- und Verkehrsverträge. Wenn der Neutrale diese Verträge während der Durchführung der Gesamtaktion des Völkerbundes gegen den bundesbrüchigen Staat suspendiert, so wird er sich darauf berufen, dass nach Art. 20 die Verpflichtungen aus dem Völkerbund den andern Abmachungen vorgehen. Im übrigen wird er namentlich auch gegenüber dem Völkerbunde nicht angehörigen Staaten sich darauf berufen, dass die Verletzung des vom Völkerbunde gewährleisteten Friedens auch ihn bedrohe und zu Repressalien berechtige. In den meisten Fällen dürfte die Suspension der Verträge ohne weiteres als Vergeltungsmassregel zulässig sein, weil die Kriegführenden selber diese Verträge nicht oder nur sehr unvollkommen erfüllen werden.

Wünschbar aber wäre es, wenn in Zukunft beim Abschluss von Verträgen ausdrücklich Vorbehalte zugunsten der Völkerbundspflichten gemacht werden könnten.

Tragweite einer Neuorientierung der Neutralitätspolitik.

Wenn wir der Ansicht sind, dass die Pflichten der Neutralität nicht so weit reichen, als oft behauptet wird, so verhehlen wir uns keineswegs, dass ein grundsätzlicher, sofortiger und allgemeiner Abbruch wichtiger wirtschaftlicher und anderer Beziehungen eine vollständige Abweichung von der sonst befolgten neutralen Politik darstellt. Der Neutrale würde damit vielleicht an die äusserste Grenze dessen gehen, was mit den ihm durch die Neutralität auferlegten Rechtspflichten vereinbar ist.

Diese Massnahmen würden von dem Gegner des Völkerbundes um so mehr empfunden werden, als sie vielleicht gerade dann angewendet

würden, wenn sich dieser Staat mit fast allen andern im Kriege befindet und deshalb von einer wirtschaftlichen Sperre besonders stark getroffen wird. Es ist deshalb anzunehmen, dass das Verhältnis zu ihm ein gespanntes wird und dass, da sein Interesse an unserer Neutralität jedenfalls unter diesen Umständen vermindert ist, die Gefahr einer Verletzung unseres Landes sich erhöht. Die ungleiche Behandlung, die der bundesbrüchige Staat erfahren würde, würde diesem, wenn er ein Interesse hat, die Neutralität zu verletzen, hiezu einen Vorwand bieten. Er würde entweder die Neutralität als unserseits durch die ungleiche Behandlung gebrochen oder die Suspension der Verträge und die Abbrechung des im Friedenszustand üblichen Verkehrs als casus belli erklären.

Das Mass der aus einer solchen Neutralitätspolitik der Schweiz erwachsenden wirtschaftlichen Nachteile und namentlich militärischen Risiken wird in den Abschnitten VII und VIII dieser Botschaft untersucht werden.

Notwendigkeit einer Neuorientierung.

Weit davon entfernt, diese Nachteile und Gefahren gering zu schätzen, sind wir der Ansicht, dass in den Kriegen, an denen der Völkerbund nach Art. 16 teilnimmt, eine solche veränderte Neutralitätspolitik nicht nur gerechtfertigt, sondern auch fast unvermeidlich ist.

Unvermeidlich auch für den ausserhalb des Völkerbundes stehenden Neutralen ist sie deshalb, weil der Bund alles tun wird, um zu verhindern, dass seine Aktion durch die Neutralen vereitelt wird. Die geographische Lage und wirtschaftliche Abhängigkeit würde es der Schweiz äusserst schwer machen, sich der mittelbaren Wirkung der Sperrmassnahmen des Völkerbundes zu entziehen. Durch eine von vornherein erklärte Anpassung an die Massnahmen des letztern würde es sich die Schweiz ersparen, nach und nach zu einer ähnlichen Haltung doch gedrängt zu werden, und es würde — ein Vorteil für alle Beteiligten — von Anfang an eine klare Situation geschaffen.

Rechtfertigung vom Standpunkte der immerwährenden Neutralität aus.

Gerechtfertigt ist die Orientierung der Politik im Sinne des Völkerbundes zunächst deshalb, weil der Neutrale ein nicht weniger grosses Interesse als andere Staaten an der Vermeidung von Kriegen und damit an der vom Völkerbund verfolgten Friedenspolitik hat. Er darf gegen einen Staat, der durch Nichtachtung dieser Friedensordnung auch ihn bedroht und der in der Wahrung seiner Kriegsinteressen erfahrungsgemäss keine oder wenig Rücksicht auf das Wirtschaftsleben des Neutralen nimmt, selber einmal für die Wahrung seiner eigenen Friedensinteressen die Rücksichtslosigkeit zeigen, die ihm notwendig erscheint.

Die Änderung der Neutralitätspolitik ist aber auch gerechtfertigt, weil sie nicht nach Willkür oder momentanem Interesse und nicht zugunsten einer beliebigen Partei erfolgen würde, sondern unter ganz bestimmten, jedermann von vornherein bekannten Voraussetzungen und zugunsten einer allgemeinen Friedensorganisation. Aus diesem Grunde ist eine derartige Politik auch nicht mit dem Geist immerwährender Neutralität unvereinbar. Nicht um eigene, auf Machterweiterung gerichtete Ziele oder die Interessen bestimmter anderer Staaten zu fördern, träte die Schweiz aus ihrer bisherigen Neutralitätspolitik gegebenenfalls heraus, sondern um die Friedenspolitik zu fördern, die sie für sich durch ihre bisherige neutrale Politik verfolgt hat, und der sie, nach der Erklärung von 1815, gleichzeitig im Interesse ganz Europas gedient hat.

Durchführung einer differentiellen Neutralitätspolitik bei Gesamtaktionen des Völkerbundes.

Wie sich im einzelnen die Handhabung der Neutralität bei Gesamtaktionen des Völkerbundes gestalten wird, lässt sich, da es sich in mancher Beziehung um wesentlich veränderte Verhältnisse handelt, nicht mit Bestimmtheit sagen. Wünschbar wäre eine vertragliche Regelung, durch die alle oder doch sämtliche in dieser Hinsicht für uns in Betracht kommenden Staaten die mit Rücksicht auf den Völkerbund differenzielle Neutralitätspolitik ausdrücklich anerkennen würden. Indessen können wir mit einer solchen Regelung nicht als mit etwas sicher Voraussehbarem rechnen, sondern müssen vielmehr uns darüber klar sein, dass unser Standpunkt vielleicht nicht sogleich und allseitig anerkannt werden wird und dass die Neuorientierung unserer Neutralitätspolitik gegebenenfalls gewisse Gefahren für uns mit sich bringen kann. Diese Verhältnisse sind in den Abschnitten VII und VIII der Botschaft, die von der militärischen und der wirtschaftlichen Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz handeln, des näheren dargelegt.

Nach zwei Richtungen erscheint unsere Neutralitätspolitik bei den Gesamtaktionen des Völkerbundes als gegeben: auf militärischem Gebiete werden wir uns an die bisherigen Grundsätze strikter Neutralität gegenüber beiden Kriegsparteien halten. Im Bereich der wirtschaftlichen und der Verkehrs-Beziehungen im allgemeinen werden wir im Interesse des Völkerbundes und in unserem eigenen mit dem Bunde solidarisch sein müssen. Wie sich dies im einzelnen etwa gestalten wird, ist in den bereits erwähnten Abschnitten VII und VIII dargelegt.

Es giebt daneben aber noch eine Reihe von Verhältnissen, namentlich solche des persönlichen Verkehrs, die weder in den Bereich der militärischen Neutralität noch in denjenigen der

wirtschaftlichen Solidarität fallen. Darunter sind gerade Beziehungen, die in das Gebiet der humanitären Aufgaben fallen, die dem Schweizervolk seit langem eine Herzenssache sind.

Dass das Asylrecht, auf Grund dessen unser Land seit Jahrhunderten Flüchtlingen aller Art eine Zuflucht bieten konnte, in keinem Falle mit den in Übereinstimmung mit Art. 16 zu ergreifenden Massnahmen im Widerspruch steht, betrachten wir als selbstverständlich. Angehörige des bundesbrüchigen Staates, die bei uns ein Asyl suchen, werden dies nur tun, weil sie von jenem Staate verfolgt werden oder sich jedenfalls im Gegensatz zu seiner Regierung befinden. Ihre Aufnahme kann deshalb keine Durchbrechung der Verkehrssperre zugunsten jenes Staates darstellen.

Aber auch noch auf einem andern Gebiet wird die Schweiz die Aufrechterhaltung persönlicher Beziehungen zum bundesbrüchigen Staat und dessen Angehörigen in Völkerbundskriegen nicht nur als ein Recht, sondern als eine hohe Pflicht betrachten. Es betrifft dies die Mission, die namentlich vom Roten Kreuz, aber auch von andern amtlichen und privaten Stellen unseres Landes in Kriegszeiten übernommen worden ist. Welches auch die Schuld des bundesbrüchigen Staates dem Völkerbunde gegenüber sein mag und wie wuchtig auch die gemeinsame Abwehr diesem gegenüber durchgeführt werde, so können doch auch in einem derartigen Kampf die Gebote der Humanität wie sie für die einzelnen Menschen — seien es Verwundete, Kranke, Gefangene, Evakuierte und Ausgewiesene Geltung haben —, niemals entbehrt werden.

Die bürgerliche Gesellschaft mag ein einzelnes Individuum ausstossen und selbst vernichten; die Staatengesellschaft könnte, ohne sich selbst zu gefährden, nicht ein ganzes Volk dauernd ausstossen und friedlos erklären oder auch nur die Möglichkeit der Wiederherstellung friedlicher Beziehungen aufs Spiel setzen. Die moralische Pflicht, gerechte humanitäre Rücksichten auf die Menschen als solche zu nehmen, ist um so gebieterischer, als es sich auch bei den Völkerbundskriegen stets nur um einen vorübergehenden Zustand handelt. Man vergesse auch nicht, dass in jedem Kriege immer auf die Wiederherstellung freundschaftlicher Beziehungen Bedacht genommen werden muss. Das Band der Menschlichkeit darf nie zerreissen.

Aus demselben Grunde muss auch — wegen der höheren Interessen des Völkerbundes — die Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen zwischen dem neutralen und dem bundes-

brüchigen Staat in Betracht gezogen werden. Zwar ist der Abbruch der diplomatischen Beziehungen keine mit dem Friedenszustand schlechterdings unvereinbare Handlung, aber es ist doch eine Massnahme, die häufig den Krieg nach sich zieht. Auch der bundesbrüchige Staat sollte auf irgendeinem legitimen Weg im dem Völkerbund verkehren können. Diesen Weg bietet naturgemäss der Neutrale im Völkerbund, und diese Aufgabe kann er nur erfüllen, wenn er selbst noch im amtlichen Verkehr mit jenem Staate steht.

Welches auch im Einzelnen die Neutralitätspolitik sein wird, so steht die Schweiz auf dem Standpunkt, dass sie durch die Behauptung ihrer unter allen Umständen militärisch neutralen Haltung das immer festhält, was, streng rechtlich und historisch betrachtet, den Kern der Neutralität ausmacht. Sie könnte deshalb, wenn, entgegen unserer begründeten Hoffnung, der Völkerbund nicht im Stande sein sollte, sich zu behaupten, stets wieder auf ihre bisherige Haltung zurückkommen, denn alle Wandlungen, welche die Politik immerwährender Neutralität der Schweiz durchmachen kann, werden bestimmt sein durch unser Bestreben, jeweilen die Neutralitätspolitik zu befolgen, mit der wir dem Frieden des Schweizervolks und dem Völkerfrieden am besten dienen.

* * *

Änderung des Neutralitätsrechtes im Gegensatz zu einer blossen Änderung der Neutralitätspolitik.

Der dargelegte Standpunkt, wonach zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik zu unterscheiden ist, bleibt freilich nicht unangefochten. Die Einwendungen, die dieser Unterscheidung entgegengehalten werden, sind bereits gewürdigt worden. Der Vollständigkeit halber sei jedoch auch die Hypothese ins Auge gefasst, dass Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik sich decken und dass der neutrale Staat im fast ausschliesslichen Interesse der Kriegführenden durch enge und starre Fesseln in all seinen Beziehungen zu den kriegführenden Staaten gebunden sei. In diesem Falle würde die differenzielle Behandlung der Kriegführenden, wie sie in Völkerbundskriegen für das nicht militärische Gebiet erfolgen soll, allerdings eine wesentliche Abweichung vom bisherigen Neutralitätsrecht bedeuten. Eine solche Änderung des Rechtes wäre aber vollkommen gerechtfertigt.

Wie das Neutralitätsrecht, das erst in den letzten vier Jahrhunderten zur Entwicklung kam, im Laufe der Zeit mannigfache Wandlungen durchgemacht hat, so würde es sich auch der neuen internationalen Rechtsordnung, die vom Völkerbund ihr Gepräge erhält, anpassen. In frühern Zeiten, als die Neutralität wesentlich ein Begriff des Seekriegrechtes war, stellte sie in der Haupt-

sache nur ein Kompromiss zwischen den Handelsinteressen der Neutralen und den militärischen Interessen der Kriegführenden dar — nicht zum Vorteil des Ansehens der Neutralität.

Erst die dauernde Neutralität der Schweiz, wie sie 1815 als im Interesse Europas liegend anerkannt wurde, brachte in das Neutralitätsrecht einen höhern Gedanken: die Einschränkung der Kriege durch deren räumliche Eindämmung. Auf der I. Haager Konferenz wurde von dem Belgier Descamps der bedeutsame Gedanke vertreten, dass die Neutralen aus ihrer passiven und egoistischen Rolle heraustreten und positiv im Sinne der Friedenserhaltung und -wiederherstellung wirken sollten (Pacigérat).

Der Weltkrieg hat in weiten Kreisen, vorab in den Staaten, die den Völkerbund begründen, einer neuen Auffassung zum Durchbruch verholfen. In einem Kampf, in dem die eine Partei das Recht und die andere das Unrecht verkörpert, soll es keine Neutralität, wenigstens keine bedingungslose Neutralität geben. Die gerechte Sache ist die Angelegenheit aller; sie ist das höhere Interesse, dem alle andern Interessen, auch diejenigen der Neutralen, sich unterordnen. Der Völkerbund soll die Form sein, in der dieser Gedanke zum erstenmal Gestalt nimmt und im Interesse dieser neuen internationalen Rechtsordnung soll die differentielle Neutralität zulässig sein.

Ob die Entwicklung wirklich diesen Weg gehen und sich konsolidieren wird, hängt wesentlich von der Dauer und Festigkeit des Völkerbundes ab. Aber wenn sich dieser bewährt, so werden sich die Neutralen der Wandlung des Neutralitätsrechtes nicht entziehen können. Die Neutralen werden diese Entwicklung auch nicht zu bedauern haben, wenn der Völkerbund sein Übergewicht nur im Interesse der Friedenserhaltung oder, noch besser, im Sinne eines gerechten Interessenausgleiches und einer unparteiischen internationalen Rechtsprechung geltend macht.

IV. Der Sitz des Völkerbundes in Genf.

Rechtsstellung des Sitzes.

In Art. 7 des Völkerbundsvertrages wird Genf als Sitz des Völkerbundes bezeichnet. Gleichzeitig bestimmt der Artikel, dass der Rat des Völkerbundes — durch einstimmigen Beschluss — den Sitz an einen andern Ort verlegen darf, und zwar nicht nur vorübergehend wegen ausserordentlicher Umstände, sondern dauernd. Die Bestimmung betreffend den Sitz in Genf ist somit nicht durch die besonderen erschwerenden Bestimmungen der Bundesvertragsrevision gegen Abänderung geschützt, noch viel weniger handelt es sich um ein vertragsmässiges Sonderrecht der

Schweiz oder um die Begründung einer besonderen Rechtsstellung der Schweiz wegen des Umstandes, dass sie den Sitz beherbergt.

Gründe für die Wahl Genfs.

Dennoch ist diese Bestimmung von höchster Bedeutung für unser Land. Dass die Wahl auf Genf gefallen ist, ist wohl hauptsächlich zwei Umständen zu verdanken: einmal sind es Überlegungen weitschauender Politik. In der Schweiz, die durch den Krieg hindurch neutral geblieben, findet der Völkerbund eine geistige Umgebung, die von den Erinnerungen an die furchtbare jüngste Vergangenheit weniger beherrscht ist, als es in kriegführenden Ländern der Fall sein kann, und die deshalb für die politischen Aufgaben der Zukunft einen besonders günstigen Boden bietet. Die eigenartige Entwicklung und föderative Gestalt der Schweiz gestattet unserem Lande, mit seiner Erfahrung im Zusammenleben verschiedenartiger Völkerschaften dem Völkerbunde in besonderer Weise zu dienen.

Alsdann sind wohl auch historische Gründe für die getroffene Wahl ins Gewicht gefallen. Eine Kette geschichtlicher Erinnerungen verbindet Genf mit der englischen und amerikanischen Demokratie. Mit dem Namen Rousseaus ist die Entwicklung des modernen Staates eng verbunden und das in Genf gegründete und von dort aus geleitete Rote Kreuz ist ein Symbol der Humanität, die über alle Grenzen hinweg, selbst im Krieg, die Menschen verbindet.

Die Wahl Genfs ist um so höher zu bewerten, als auch andere Staaten sich um den Sitz bewarben, insbesondere Belgien, das in einem heldenhaften Kampf für seine Neutralität sich für das Völkerrecht geopfert hat.

Verhandlungen betreffend den Sitz in Genf.

Der Gedanke, den Sitz des Völkerbundes in die Schweiz und speziell nach Genf zu verlegen, hat bestimmte Gestalt erst in den Verhandlungen der Völkerbundskommission der Pariser Konferenz angenommen. Zwar hatte schon die schweizerische Expertenkommission in ihrem Entwurf vorgeschlagen, die Institutionen des Völkerbundes in der Schweiz und in anderen Staaten mit ähnlicher stabiler Friedenspolitik zu errichten. Doch unternahm die Schweiz nach dieser Richtung keinerlei offiziellen Schritte, bis von den Organen der Friedenskonferenz aus selber ihr nahegelegt wurde, im Hinblick auf die bevorstehende Entschliessung der Völkerbundskommission ihre Bereitschaft zur Annahme des Sitzes zu erklären*). Schon vorher hatte der Bundesrat erfahren, dass einflussreiche Mitglieder jener Kommission der Wahl Genfs zugeneigt waren. Diese Absicht kam auch deshalb den schwei-

*) Beilage IV, 16.

zerischen Wünschen entgegen, weil der Bundessitz in der Schweiz nach unserer Auffassung ein gewichtiges Argument zugunsten der immerwährenden schweizerischen Neutralität bildet. Der Schweiz erwächst daraus die Aufgabe, ihr Gebiet und damit den Sitz des Völkerbundes gegen jeden Angriff zu schützen, selber ausserhalb der Konflikte zu bleiben und auf diese Weise den Organen des Völkerbundes eine Atmosphäre der Unparteilichkeit und geistigen Unabhängigkeit gegenüber den politischen Leidenschaften der Welt zu sichern.

Die Besprechungen über den Bundessitz in Genf sind wie die übrigen auf den Völkerbund bezüglichen Unterhandlungen unter der übrigens für alle Staaten selbstverständlichen Voraussetzung erfolgt, dass für eine endgültige Abmachung die Zustimmung der verfassungsmässigen Instanzen erforderlich ist. Durch die Wahl Genfs ist der Beitritt der Schweiz keineswegs präjudiziert. Anderseits wäre es ganz undenkbar gewesen, eine den Sitz betreffende Erklärung aufzuschieben bis zu dem Zeitpunkt, in dem das Schweizervolk sich für oder gegen den Eintritt in den Bund ausgesprochen hätte. Da die Kommission der Friedenskonferenz zu dieser wichtigen Frage Stellung nehmen wollte, und auch andere Staaten mit begründeten Ansprüchen sich für den Sitz gemeldet hatten, würde eine andere Haltung als die vom Bundesrat eingenommene die Schweiz der einzigartigen Gelegenheit beraubt haben, auf ihrem Gebiet das Zentrum der neuen internationalen Ordnung errichtet zu sehen. Im Zusammenhang mit der Erörterung der Vor- und Nachteile eines Beitrittes der Schweiz zum Völkerbunde wird auf die Bedeutung des Sitzes in Genf für unser gesamtes öffentliches Leben noch zurückzukommen sein.

Pflichten der Schweiz.

Aus dem Umstande, dass die Schweiz den Sitz beherbergt, entstehen für sie keine besonderen Pflichten, mit Ausnahme der Gewährung der in Art. 7 vorgesehenen diplomatischen Privilegien für die Vertreter der Völkerbundsstaaten und Beamten des Bundes selber, sowie der Unverletzlichkeit der dem Völkerbund dienenden oder von ihm benutzten Gebäude und Liegenschaften. Dass der Völkerbund mit seinen Organen in der Schweiz der Privilegien und Befreiungen teilhaftig ist wie jeder Staat, mit dem wir in diplomatischem Verkehr stehen, erscheint als selbstverständlich.

Ausser dieser Verpflichtung liegt es dem Staat, der den Sitz beherbergt, ob, dem Völkerbund die für dessen Bedürfnisse erforderlichen Grundstücke zur Verfügung zu stellen. Zu diesem Zwecke könnte der Bund jedenfalls, wenn nötig, das Expropria-

tionsrecht ausüben. Der Bundesrat hat durch seinen Delegierten gegenüber der Völkerbundskommission die Bereitwilligkeit erklärt. gegebenenfalls die Massnahmen zu treffen, um für den Völkerbund die gewünschten Liegenschaften erhältlich zu machen. Von seiten der Konferenzkommission ist die Erklärung abgegeben worden, dass alle daraus entstehenden Kosten vom Völkerbunde übernommen werden. Es ist somit den eidgenössischen Räten und auch den genferischen Staats- und Gemeindebehörden anheimgestellt, ob und in welchem Masse sie sich an der Ausstattung des Völkerbundes selber beteiligen wollen. Die Organe des Völkerbundes und die bei ihm beglaubigten Vertreter der Gliedstaaten sollen den Eindruck haben, dass unser Land in ihnen die Repräsentanten einer hohen Idee freudig begrüsst.

Solange die Zahl der Völkerbundsbeamten klein ist, kann man sich vorläufig mit den bestehenden — übrigens in vielen Beziehungen reformbedürftigen — Regeln des gemeinen Völkerrechts über diplomatische Privilegien begnügen. Wird der Völkerbund aber eine umfangreiche Organisation mit einem zahlreichen Beamtenstab, und werden von ihm Grundstücke von beträchtlichem Umfang in Anspruch genommen, so wird es sich empfehlen, diese ganzen Beziehungen zwischen dem Völkerbunde und der örtlichen, eidgenössischen und kantonalen, Staatsgewalt durch ein Abkommen zu regeln und, wenn nötig, auf dem Wege der Bundesgesetzgebung besondere Bestimmungen im Interesse des Völkerbundes aufzustellen, z. B. den Beamten einen qualifizierten Schutz gegen rechtswidrige Handlungen zu gewähren.

Die Errichtung des Sitzes in der Schweiz wird sehr wahrscheinlich auch die Installierung einer funkentelegraphischen Station auf unserm Boden zur Folge haben. Für den Völkerbund ist der Besitz eines leistungsfähigen und unabhängigen Nachrichtendienstes von der grössten Bedeutung (vgl. auch unten S. 70).

V. Die zum Völkerbund gehörenden Staaten.

Ursprüngliche Mitglieder.

Art. 1 des Völkerbundsvertrages unterscheidet zwischen ursprünglichen Mitgliedern und solchen, die erst nachträglich zugelassen werden.

Die ursprünglichen Mitglieder sind im Anhang zum Völkerbundsvertrag bezeichnet. und zwar sind es bzw. können es folgende Staaten sein:

a. Sämtliche alliierten und assoziierten Staaten, die mit Deutschland sich im Kriege befunden haben. Es sind dies 27 Staaten, nicht eingerechnet die vier britischen Dominions und

Indien, die eine besondere Mitgliedschaft, neben derjenigen des britischen Reiches, im Völkerbunde haben. Diese Staaten haben durch Unterzeichnung des Friedensvertrages den Völkerbund angenommen, und er tritt für sie durch Ratifikation in Kraft, sobald der Friedensvertrag mit Deutschland in Kraft erwächst. Diese Staaten*) hatten eine Gesamtbevölkerung vor dem Kriege von zirka 900 Millionen, was ungefähr 60 % der Gesamtbevölkerung der Erde ausmacht.

b. Binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten des Friedensvertrages können die dreizehn zur Konferenz vom 20./21. März eingeladenen Staaten durch einfache, jedoch vorbehaltslose Erklärung beitreten und erlangen damit die Stellung ursprünglicher Mitglieder. Diese Erklärung ist bereits von Spanien abgegeben worden, welchem Staate auch bereits einer der vier nichtständigen Sitze im Rat gemäss Art. 4 vorläufig eingeräumt ist. Ob die übrigen zwölf neutralen Staaten von dem Rechte des Anschlusses Gebrauch machen werden, ist derzeit noch nicht bekannt. Indessen weisen verschiedene Umstände darauf hin, dass sowohl die europäischen wie die aussereuropäischen Staaten, die bis zum Schluss des Krieges neutral geblieben sind, sämtlich oder doch zum allergrössten Teil bereit sind, sich dem Völkerbund sofort anzuschliessen.

Diese Staaten repräsentieren, ohne die Schweiz, eine Bevölkerung von zirka 116 Millionen.

Zum Beitritt nicht eingeladene Staaten.

Staaten, welche nicht zur Teilnahme eingeladen sind, jedoch nicht zur Gruppe der frühern Zentralmächte gehören, sind folgende: Luxemburg und Montenegro, diese vielleicht mit Rücksicht auf die Möglichkeit ihres Anschlusses an andere Glieder des Völkerbundes. Die kleinen Staaten Andorra und San Marino sind auch bisher als selbständige Staaten nicht aufgetreten, ebenso, wenig Liechtenstein und Monaco. Diese sind, mit Ausnahme Liechtensteins, völkerrechtlich bisher durch Staaten vertreten gewesen, die zu den Gründern des Völkerbundes gehören; Monaco ist übrigens von Frankreich zur Zulassung angemeldet worden. Albanien und Mexiko sind offenbar deshalb nicht eingeladen worden, weil sie zurzeit keine von der Mehrheit der Staaten anerkannten Regierungen besitzen. Die Gründe der Übergehung von Costarica und San Domingo sind nicht bekannt. Bei Abessynien und Afghanistan dürfte der Umstand ausschlaggebend gewesen sein, dass diese Staaten nur in einem sehr unentwickelten völker-

*) 26 ohne China, das den Vertrag am 28. Juni 1919 nicht unterzeichnete. Mit China wären es zirka 1250 Millionen oder $^{4}/_{5}$ der Menschheit.

rechtlichen Verkehr bisher gestanden haben. Alle diese Staaten haben zusammen eine Bevölkerung von nur zirka 30 Millionen, wovon allein auf Mexiko 15, auf Abessynien 8 und Afghanistan 5 Millionen entfallen.

Eine Gruppe von Staaten, welche nicht als ursprüngliche Mitglieder vorgesehen sind und als solche nicht zu den Kriegführenden gehört haben, bilden, mit Ausnahme Polens, die aus dem russischen Reich sich loslösenden und nach Selbständigkeit strebenden Völkerschaften der Ukraine, Litauens, Livlands, Esthlands, Lettlands, Georgiens usw. Auch Finland, dessen politische Konsolidierung am weitesten vorgeschritten ist und das von der Schweiz sowie auch andern Staaten in seiner Unabhängigkeit anerkannt ist, befindet sich nicht unter den ursprünglichen Mitgliedern, da es weder zu den Alliierten und Assoziierten noch zu den Neutralen gehört. Mit der Ordnung der russischen Verhältnisse wird wohl auch für diese Staaten der Zeitpunkt der Abklärung ihrer Beziehungen zum Völkerbund gekommen sein. Die Bevölkerungszahlen dieser Gebiete sind zurzeit schwer zu bestimmen.

Die wichtigsten Staaten, welche nicht unter den ursprünglichen Mitgliedern figurieren, sind die als Zentralmächte bezeichnete Kriegspartei, Deutsches Reich, Deutsch-Österreich, Ungarn, Bulgarien und die Türkei und sodann Russland. Speziell der vorläufige Ausschluss der Zentralmächte ist geeignet, dem Völkerbund ein besonderes politisches Gepräge zu geben. Diese Staaten umfassen mit Russland zusammen mehr als die Hälfte der Bevölkerung Europas. Ihre Zugehörigkeit zum Völkerbunde ist deshalb für die Bedeutung des Bundes, wenigstens in Europa, von der allergrössten Wichtigkeit, um so mehr, als Europa auch nach dem Friedensschluss wegen der vielen in ihm enthaltenen staatlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gegensätze den Herd internationaler Gegensätze bilden wird.

In annähernden runden Ziffern repräsentieren die verschiedenen Gruppen von Staaten folgende Bevölkerungen:

1. Signatäre des Friedensvertrages 900 bzw.	1250	Millionen
2. Eingeladene Neutrale	120	„
3. Zentralmächte, soweit ihre Gebiete nicht an Signatärstaaten übergegangen sind . . .	100	„
4. Russland, im ehemaligen Umfang, ohne Polen	160	„
5. Übrige nicht eingeladene Staaten . . .	18	„
6. Afghanistan und Abessynien	13	„

Bedingungen nachträglichen Beitrittes.

Die Aufnahme neuer Staaten, sei es solcher, die jetzt bestehen, aber im Anhang zum Völkerbundsvertrag nicht aufgeführt sind, sei es solcher, die in Zukunft durch Verschmelzung oder Aufteilung entstehen, erfolgt nach Art. 1 durch einen mit Zweidrittelsmehrheit zu fassenden Beschluss der Versammlung sämtlicher Gliedstaaten. Die Versammlung bestimmt, ob die Voraussetzungen erfüllt sind, wobei der Rat gemäss Art. 8 die obere Grenze der Rüstungen des aufzunehmenden Staates festsetzt. Sie hat dabei auch zu würdigen, ob der kandidierende Staat die erforderliche Gewähr für die loyale Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen bietet.

Da nur wenige Staaten im Rat vertreten sind, ist es gegeben, dass die nachträglich aufgenommenen zunächst keine Vertreter im Rate haben. Wenn es sich aber um Staaten handelt wie Deutschland und Russland, die trotz ihrer Gebietsverluste und der wirtschaftlichen Erschütterungen vermöge ihrer Volkszahl, ihrer kulturellen und ökonomischen Bedeutung zu den wichtigsten Mächten gehören, würde deren Teilnahme am Völkerbund, unter Ausschluss aus dem Rate, eine auf die Dauer unhaltbare Situation sein. Art. 4 bestimmt denn auch, dass der Rat, mit Zustimmung der Mehrheit der Versammlung, die Zahl der ständig oder zeitweise im Rate vertretenen Staaten erhöhen kann. Das Erfordernis der Einstimmigkeit des Rates kann allerdings unter Umständen der Aufnahme eines Staates unter angemessener Berücksichtigung in der Organisation des Bundes Schwierigkeiten bieten. Immerhin beweist die Aufnahme dieser Bestimmung in den endgültigen Text des Vertrages, dass man sich der allfälligen Notwendigkeit der Erweiterung des Rates bewusst ist.

Der Umstand, dass zwei Nachbarstaaten der Schweiz, Deutschland und Deutsch-Österreich, trotz ihres ausdrücklich gestellten Begehrens um Aufnahme, vorläufig vom Völkerbunde ausgeschlossen sein sollen, und dass Russland, der volksreichste Staat europäischer Rasse, ebenfalls noch ausserhalb des Bundes ist, ist für die Schweiz von der allergrössten Bedeutung. Der Entschluss zum Beitritt wird ihr besonders erschwert durch die Tatsache, dass sie wegen des gegenwärtigen Ausschlusses ihres nördlichen und östlichen Nachbars gewissermassen räumlich an der Grenze des Völkerbundes liegt und damit in der Zone, in welcher die Friedensgarantien des Völkerbundes nicht nach allen Seiten vollkommen zur Auswirkung kommen. Gefahren aus dem Ausschluss von Staaten und für die Schweiz speziell aus dem Ausschluss von Nachbarstaaten können auch deswegen erwachsen, weil die

revolutionäre Gärung in diesen Ländern infolge deren politischer Isolierung weniger leicht überwunden, vielleicht sogar gefördert wird.

Verhältnis des Völkerbundes zu Staaten ausser ihm.

Allerdings kann nach Art. 17 der Völkerbund den ihm nicht angehörigen Staaten dieser die Beachtung seiner Satzungen (Art. 12—15) auferlegen. Die Staatengesellschaft muss das Recht haben, von allen Staaten die friedliche Streiterledigung zu verlangen. Soweit es sich aber um Staaten handelt, die gegen ihren Wunsch nicht dem Völkerbund angehören, ist die einseitige Auferlegung solcher Pflichten nicht ohne sehr grosse Bedenken, um so mehr, als Art. 17 nicht alle Garantien für eine Art der Streitendigung bietet, welche von vornherein jeden Schein von Parteilichkeit vermeidet. Einmal ist die Pflicht der Völkerbundsstaaten zur Beobachtung des bundesmässigen Friedensverfahrens nicht ausdrücklich ausgesprochen. Sodann hat der Nichtgliedstaat keinen Rechtsanspruch auf ein paritätisch gebildetes Schiedsgericht oder eine Vermittlung dieser Art. Er kann gezwungen werden, vor den Rat oder die Versammlung des Völkerbundes zu gehen, die, weil aus Völkerbundsgenossen der Gegenpartei zusammengesetzt, den Schein der Befangenheit gegen sich haben müssen. Auch kann der Rat die ihm notwendig scheinenden Abänderungen an den für die Mitglieder des Völkerbundes geltenden Bestimmungen vorschreiben, wobei nicht gesagt ist, in welcher Richtung und in welchen Grenzen diese Abänderungen erfolgen können. Es ist nicht nur das Interesse der aussenstehenden Staaten, sondern des Völkerbundes selbst, dass auch die Friedenssicherung gegenüber Nichtgliedstaaten mit voller Unparteilichkeit gehandhabt werde, da andernfalls unter Umständen die Ausführung der Sanktionen nach Art. 16 die Völkerbundsstaaten in eine schwierige Lage bringen würde. Die neutrale Schweiz müsste einem solchen Konflikt mit grosser Besorgnis entgegensehen, und der Umstand, dass für die Schweiz die Gesamtaktion des Völkerbundes unter diesen anormalen Voraussetzungen aktuell werden könnte, ist ein wesentlicher Grund für sie, von ihrer bisherigen neutralen Politik so wenig als möglich abzugehen.

Universalität als grundsätzliche Forderung.

Allein für die Schweiz fällt nicht nur diese Durchführung des Friedensverfahrens in Betracht. Der Umstand, dass eine Reihe von Staaten vorläufig ausgeschlossen sind, ist an sich schon geeignet, eine gewisse Gegensätzlichkeit zwischen dem Völkerbund und jenen Staaten zu entwickeln, um so mehr, als jene Staaten die ehemaligen Kriegsgegner der bedeutendsten Mitglieder des Völkerbundes sind.

Es geht nun aber aus den in der Schlussanwort der Allierten an die deutschen Unterhändler enthaltenen Erklärungen*) hervor, dass der Völkerbund allen Staaten grundsätzlich offen stehen solle und dass zu hoffen sei, dass die Aufnahme Österreichs und Deutschlands in einer nicht fernen Zeit erfolgen könne. In ähnlichem Sinne sind aus einflussreichen Kreisen alliierter Staaten, namentlich Englands, Stimmen laut geworden, welche diese Auffassung entschieden vertreten.

Der Völkerbund ist seinem Wesen nach universell. In diesem Sinne ist die Idee nicht nur in der Schweiz verstanden worden, sondern wohl auch von den meisten öffentlichen und privaten Persönlichkeiten, die während des Krieges für den Völkerbund eingetreten sind. Das ist aber auch eine Forderung der politischen Zweckmässigkeit; denn ein Völkerbund, von dem ein oder gar mehrere Staaten ausgeschlossen bleiben, welche nach ihrer geographischen Lage und ihrer wirtschaftlichen oder kulturellen Bedeutung für die Bundesglieder von Wichtigkeit sind, könnte niemals den Frieden wirklich verbürgen. Aus der Ausschliessung entwickeln sich Gegensätze, aus diesen Gegensätzen Sonderallianzen. Damit würde aber gerade das Gegenteil von dem Zustande herbeigeführt, den der Völkerbund verwirklichen soll: die Sicherheit des Friedens durch die Solidarität aller Staaten.

VI. Der Völkerbund in seinem Verhältnis zum Friedensvertrag.

Äussere Verbindung von Völkerbund und Friedensvertrag.

Der Völkerbundsvertrag bildet mit seinen 26 Artikeln nebst Anhang den ersten Teil des Friedensvertrages. Diese Verbindung ist offenbar aus einem sachlichen Grunde und aus einem solchen der politischen Taktik erfolgt. Nach den während des Krieges bekanntgegebenen Kriegszielen und auf Grund der beim Waffenstillstand abgegebenen Erklärungen sollte eine dauernde internationale Friedensordnung die Grundlage des ganzen durch den Friedensvertrag zu schaffenden neuen Rechtszustandes bilden. Der Frieden sollte nicht nur den Abschluss des gegenwärtigen Krieges, sondern, wenn möglich, das Ende der Kriege bringen. Im weitern sollte der Völkerbund das Mittel sein, durch welches die vom Friedensvertrag ungelöstgelassenen Probleme zu einer Lösung gebracht und namentlich die internationale Rechtsordnung im Sinne der von Präsident Wilson erstmals in seiner Botschaft vom 22. Januar 1917 entwickelten Ideen aus-

*) Vgl. Beilage V, 19.

gebaut werden sollte. Dem Völkerbund war aber noch die weitere Aufgabe zugedacht, die Ausführung des Friedensvertrages, gewissermassen als eine über den Parteien stehende Instanz, da zu übernehmen, wo dies nicht den unmittelbar beteiligten Staaten zweckmässigerweise zu überlassen ist.

Die Wichtigkeit des Völkerbundes für das ganze Friedenswerk rechtfertigt an sich die enge Verbindung beider Teile. Ihre äusserliche Verbindung, die es ausschliesst, das eine ohne das andere anzunehmen, ist vielleicht für das Zustandekommen des Völkerbundes eine unerlässliche Voraussetzung gewesen. Für sich allein wäre der Völkerbund vielleicht gescheitert, weil er als neue Idee auf der einen Seite zu wenig Glauben und Vertrauen vorgefunden hätte und auf der andern als zu starker Eingriff in die Unabhängigkeit der Staaten in sehr vielen Regierungen und Parlamenten auf unbesieglichen Widerstand gestossen wäre.

Bedeutung der Verbindung für die Neutralen.

Für die Neutralen ist, wie bereits oben angeführt, diese Verbindung von Friedensvertrag und Völkerbund unerfreulich. Einmal, weil sie so von der vollwertigen Teilnahme an den Verhandlungen ausgeschlossen waren, und sodann, weil die Staaten, die dem Kriege fern geblieben sind, nicht ohne Bedenken an einem Vertrage mitbeteiligt sind, der vor allem den Krieg zu liquidieren bestimmt ist und den die eine Vertragspartei als ihr durch die Macht der Sieger auferlegt betrachtet und als hart und rücksichtslos empfindet.

Immerhin muss betont werden, dass die zum Beitritt zum Völkerbund eingeladenen Neutralen durch ihren Anschluss sich keineswegs zu Parteien des Friedensvertrages machen oder irgendeine generelle Zustimmung zu den vom Friedensvertrag getroffenen Ordnungen aussprechen. Die auf den Völkerbund bezüglichen Bestimmungen haben ein eigenes rechtliches Dasein, was schon daraus hervorgeht, dass alle Glieder des Völkerbundes, auch die Signatäre des Friedensvertrages, von dem erstern zurücktreten können, während dies in bezug auf den letztern ausgeschlossen ist.

Die Zusammenhänge zwischen Völkerbund und Friedensvertrag sind indessen mannigfaltige und beschränken sich keineswegs auf die bereits dargelegte äussere Verbindung.

Weitere Zusammenhänge.

Der mit Deutschland geschlossene Friedensvertrag*) nimmt an zahlreichen Stellen Bezug auf den Völkerbund und umgekehrt in zwei Punkten auch der letztere auf den erstern. So wird die Bestimmung über die erforderlichen Mehrheiten im Völkerbund

*) Beilage V, 18.

im Friedensvertrag für bestimmte Fälle (Art. 50, Anlage § 40; Art. 213; Art. 280) abgeändert, und namentlich wird das Regime der von Deutschland abgetretenen Kolonien sowie der Teile des osmanischen Reiches durch Art. 22 des Völkerbundsvertrages geregelt. Da den Völkerbundsstaaten in gewissen Kolonialgebieten Gleichbehandlung in Handelssachen zugesichert wird, würden die neutralen Mitglieder mittelbar dadurch einen gewissen Vorzug auf Kosten des zedierenden Staates erlangen.

Die Artikel des Friedensvertrages, die auf den Völkerbund verweisen, können zum Teil auch vom Standpunkte der Neutralität aus kaum Bedenken erregen. Abgesehen von dem XIII. Teil (Artikel 387—426), welcher das internationale Arbeitsrecht betrifft (vgl. unten, S. 80 ff.), sind hier zu erwähnen die Bestimmungen betreffend die Gerichtsbarkeit des Völkerbundes bei Streitigkeiten über gewisse internationale Verkehrswege: Erhaltung der Schiffbarkeit von Elbe, Oder, Niemen, Donau (Art. 336/38); Einsetzung einer internationalen Kommission für den Niemen (Art. 342); generelle Bestimmung betr. Zuständigkeit des Völkerbundes für Streitigkeiten über verkehrsrechtliche Bestimmungen (u. a. betr. den Rhein) (Art. 376); Schiffahrtsfreiheit auf dem Kieler-Kanal (Art. 386). Der Völkerbund entscheidet auch über die Ordnung der Verkehrsbeziehungen zwischen Ostpreussen und dem übrigen Deutschland sowie zwischen Polen und Danzig, sofern sich die beiden beteiligten Staaten nicht auf einen Vertrag einigen (Art. 98).

Vom Standpunkte der Neutralität könnte dagegen Anstand daran genommen werden, dass der Völkerbund unmittelbar mit dem Vollzug gewisser Teile des Friedensvertrages betraut wird. So übt während 15 Jahren der Völkerbund die Staatsgewalt als Treuhänder über das Saargebiet aus. Der Rat ernennt zu diesem Zwecke eine Regierungskommission; der Völkerbund leitet auch die spätere Volksabstimmung und entscheidet darauf gestützt über die endgültige Zuteilung dieses Gebietes (Art. 48/49, Anlage dazu, § 16—30, § 35—40)*).

In bezug auf die freie Stadt Danzig (Art. 102) steht dem Völkerbund, der daselbst einen Oberkommissär hält (Art. 103), ein Schutzrecht zu.

Eine Befugnis des Völkerbundes zu einer rein politischen Einmischung ist durch Art. 80 festgesetzt: Die Unabhängigkeit Deutsch-Österreichs kann nur mit Zustimmung des Völkerbundes

*) Betreffend die Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung der an Belgien nach Art. 34 abzutretenden Gebiete steht ebenfalls dem Völkerbund eine Entscheidungsbefugnis zu.

aufgegeben werden, wobei speziell an den Anschluss an Deutschland gedacht sein wird.

Zuständigkeiten des Völkerbundes, welche spezielle Verpflichtungen für Deutschland bedeuten und den interessierten Staaten die Möglichkeit, durch das Mittel des Völkerbundes einseitig ihre Interessen wahrzunehmen, einräumen, sind folgende: Art. 213 (Einsetzung von Untersuchungskommissionen durch den Rat betreffend militärische Verhältnisse), Art. 280 (zeitliche Erstreckung der Gültigkeit der zugunsten der alliierten und assoziierten Mächte in den Art. 264—272 und 276 festgesetzten wirtschaftlichen Rechte durch den Rat des Völkerbundes). Ebenso kann der Rat nach Art. 378 die Dauer der Vergünstigungen erstrecken, welche den alliierten und assoziierten Mächten ohne Reziprozitätspflicht in bezug auf die Verkehrswege eingeräumt sind.

Nach Art. 304 bestellt, sofern die beteiligten Staaten sich nicht einigen, der Rat des Völkerbundes die Schiedsgerichte, welche die aus den Art. 296—303 und 306—311 allenfalls entstehenden Streitigkeiten entscheiden*). Nach Art. 289 funktioniert endlich der Völkerbund als Richter zwischen den alliierten und assoziierten Mächten darüber, welche früheren Verträge mit Deutschland wiederhergestellt werden dürfen.

Der Friedensvertrag hat aber keineswegs konsequent den Völkerbund mit dem Mandat des Vollstreckers des Friedensvertrages und des Schiedsrichters in den aus diesem Vertrage erwachsenden Streitigkeiten betraut. In der Mehrzahl der Fälle sind es die Interessenten selbst, bzw. die alliierten und assoziierten Mächte und unter diesen wieder die Hauptmächte, die bei der Erfüllung des Friedensvertrages mitzuwirken haben.

Die Möglichkeit für den Völkerbund, in Ausführung, ja selbst in Erstreckung des Friedensvertrages Verfügungen zu treffen, lässt sich mit seiner gegenüber der Vergangenheit grundsätzlich neutralen Stellung nicht wohl vereinigen, insbesondere solange Deutschland als beteiligte Partei nicht ebenfalls im Völkerbunde eine angemessene Vertretung besitzt.

Ob der Völkerbund diese Befugnisse im Sinne einer Entspannung der durch den Friedensvertrag zwischen den Kontrahenten entstandenen Situation ausüben wird, ist ungewiss: doch steht es zu hoffen. Das Fernbleiben der Neutralen wäre jedenfalls nicht geeignet, es dem Völkerbund zu erleichtern, dass die Spuren seiner Entstehung aus der Gruppe der alliierten und assoziierten Mächte nach und nach verschwinden. Diejenigen, welche an der Verbindung von Friedensvertrag und Völkerbund eine oft

*) Vgl. auch Art. 312 (Beilage V, 18).

ausserordentlich scharfe Kritik üben, vergessen übrigens leicht, dass ohne die Existenz eines Völkerbundes Lösungen gewählt worden wären, die sie wahrscheinlich noch weniger befriedigt hätten.

Welche Wirkungen im allgemeinen der Friedensvertrag auf die internationalen Beziehungen der Schweiz tatsächlich und rechtlich ausübt, ist an dieser Stelle nicht zu untersuchen. Grundsätzlich ist folgendes zu sagen: Der Friedensvertrag ist eine Angelegenheit unter den Vertragsparteien und kann die Schweiz nicht verpflichten. Auch durch den Beitritt zum Völkerbund wird an dieser Tatsache nichts geändert.

VII. Die militärische Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz.

Militärische Bedeutung des Völkerbundsvertrags.

In einer doppelten Beziehung ist der Völkerbundsvertrag für die militärische Lage der Schweiz von Bedeutung: einmal durch die Bestimmungen des Art. 8, nach welchen der Völkerbund eine Herabsetzung und Festlegung der militärischen Rüstungen für seine Mitglieder festsetzen soll, und sodann durch die Verpflichtungen, welche den Mitgliedern des Völkerbundes aus ihrer Solidarität mit ihm bei Konflikten, insbesondere im Falle der Anwendung des Art. 16, erwachsen können.

Abgesehen von diesen das militärische Gebiet unmittelbar beeinflussenden Bestimmungen ist die Mitgliedschaft im Völkerbunde an sich imstande, auf die politische Stellung eines Staates und dadurch mittelbar auch auf dessen militärische Situation einzuwirken. Doch auch die dem Bunde nicht angehörenden Staaten werden sich unfehlbar mit der neuen Tatsache eines Völkerbundes auseinanderzusetzen und sich dementsprechend vielleicht auch in militärischer Beziehung neu zu orientieren haben.

Begutachtung durch die Landesverteidigungskommission.

Der Bundesrat hat mit Rücksicht auf die Wichtigkeit dieser Frage das schweizerische Militärdepartement mit der Begutachtung der militärischen Tragweite des Beitritts der Schweiz zum Völkerbunde betraut. Das Departement legte die Angelegenheit der Landesverteidigungskommission vor, die sich in mehreren Sitzungen damit befasste. Die Kommission verzichtete darauf, ein einheitliches Gutachten zu erstatten, da in einer Reihe der wichtigsten Punkte sich die Ansichten gegenüberstanden. Es sind zwei Gutachten dem Departement erstattet worden. Das eine tritt entschieden für die Beibehaltung unbedingter Neutralität in allen Fällen ein und erklärt den Eintritt der Schweiz in den Völkerbund als für unsere Sicherheit und Unabhängigkeit gefährlich. Das andere Gutachten kommt zum Schlusse, dass die Schweiz beitreten sollte, da die aus dieser Zugehörigkeit sich ergebenden Nachteile nicht von ausschlaggebender Bedeutung seien.

Der Bundesrat erachtet es als seine Pflicht, in dieser Darlegung auch die von militärischer Seite gegen den Beitritt der Schweiz geäusserten Bedenken der Öffentlichkeit bekanntzugeben. Dabei muss folgende Tatsache erwähnt werden: Die Risiken, die unser Land wegen der Zugehörigkeit zum Völkerbund bei Konflikten, wie sie namentlich Art. 16 in Betracht zieht, laufen würde, lassen sich nicht wohl auf Grund verschiedener, mehr oder weniger wahrscheinlicher, politischer und strategischer Situationen, als militärisch-technisches Problem, berechnen. Vielmehr ist für die Einschätzung dieser Risiken hauptsächlich ausschlaggebend die Beurteilung der Wahrscheinlichkeit, dass der Völkerbund politisch geschlossen bleibt und nicht in einem Konflikt, in dem er interveniert, sich einer Mächtegruppe gegenüber sieht, die mit einiger Aussicht auf Erfolg ihm entgegentreten kann. Hier handelt es sich um die Beurteilung einer im wesentlichen rein politischen Frage. Das gleiche gilt auch von der Abschätzung der Gefahr kriegerischer Konflikte, die sich in einer absehbaren Zei aus der vom Weltkriege geschaffenen Lage heraus entwickeln könnten, und von dem Vertrauen in die Wirksamkeit der Friedensmittel des Völkerbundes. Es ist allerdings selbstverständlich, dass nicht nur die gegenwärtige Lage und die günstige Entwicklung des Völkerbundes in Betracht gezogen werden dürfen, sondern es muss auch damit gerechnet werden, dass sich eine neue Gleichgewichtslage mit der Zeit bilde, welche die Wirksamkeit des Völkerbundes in dem am meisten kritischen Moment wesentlich beeinträchtigen könnte.

Die Frage der Rüstungsbeschränkung.

Die Herabsetzung der Rüstungen hat schon längst eine Forderung der Friedensfreunde gebildet. Sie war die ursprüngliche Hauptaufgabe der I. Haager Friedenskonferenz. Nachdem ein zweiter, weit schüchternerer Versuch der II. Haager Konferenz ebenfalls gescheitert war, wurde die Rüstungskonkurrenz bis zum Kriegsausbruch immer schärfer. So war es gegeben, dass die Beschränkung der Rüstungen, ja sogar die Ersetzung der nationalen Heere durch eine bewaffnete Macht des Völkerbundes, als Postulate während des Weltkrieges von denjenigen aufgestellt wurden, die an der Grundlegung eines dauerhaften Friedens arbeiteten. Auch das Wilson'sche Programm der 14 Punkte verlangt, dass die bewaffnete Macht auf das mit der innern Sicherheit der einzelnen Staaten notwendige Mass herabgesetzt werde.

Mass der Rüstungen nach Art. 8.

In einer sehr unvollkommenen Weise hat der Völkerbundsvertrag die Forderung nach Beschränkung der Rüstungen in seinen Art. 8 und 9 verwirklicht. Er anerkennt zwar den Grundsatz als solchen und verlangt, dass die Rüstungen auf das Mindestmass

herabgesetzt werden, das vereinbar ist mit der innern Sicherheit der Staaten und mit der Erfüllung der internationalen, durch ein gemeinsames Vorgehen auferlegten Pflichten. Darin kommen beide Gedanken, die vom Pazifismus aufgestellt worden sind und sich teilweise widersprechen, zum Ausdruck: einerseits sollen die Heere zu einer blossen polizeilichen Schutzmacht herabgedrückt werden, anderseits soll durch Vereinigung nationaler Streitmittel die Bildung einer überwältigenden internationalen Macht zur Verhinderung der Kriege angestrebt werden.

Die Schwäche des in Art. 8 vorgesehenen Systems besteht darin, dass der Völkerbund lediglich die Befugnis hat, den einzelnen Regierungen Vorschläge über das Mass der Rüstungen zu machen, dass aber die Regierungen frei sind, diese Vorschläge anzunehmen oder nicht. Die Annahme hat zur Folge, dass der betreffende Staat ohne Zustimmung des Rates das Mass der in dem Plane vorgesehenen Rüstungen nicht überschreiten darf. Mindestens alle zehn Jahre soll der Plan der Rüstungen nachgeprüft und eventuell revidiert werden. Auch in diesem Falle ist die Freiheit, bzw. Bindung der Glieder des Völkerbundes dieselbe wie bei dem ursprünglichen Rüstungsplane.

Praktisch bedeutet diese vom Völkerbundsvertrag vorgesehene Ordnung, dass Verhandlungen über die Rüstungen geführt werden sollen. Die Möglichkeit, in dieser Beziehung zu einem Resultate zu kommen, liegt, vielleicht neben innerpolitischen und finanzpolitischen Umständen, namentlich darin, dass durch die ausserordentlich weitgehende Beschränkung der deutschen Wehrmacht im Friedensvertrag die Voraussetzungen für einschneidende Änderungen in andern Staaten gegeben sind. Die Antwort der alliierten und assozierten Mächte auf die deutschen Gegenvorschläge*) weist auch darauf hin, dass die Bestimmungen über das deutsche Heer und die deutsche Flotte gewissermassen den Fixpunkt bilden, nach dem das Niveau der Rüstungen der andern Staaten bestimmt werden soll.

Private Rüstungsindustrie.

Noch weniger bindend sind die Bestimmungen über die Beaufsichtigung oder Verstaatlichung der privaten Rüstungsindustrie — eine Forderung, die schon lange erhoben worden ist, weil vermutet wird, dass zwischen den mit jener Industrie verbundenen Kapitalinteressen und einem Teil der Presse und gewissen politischen Kreisen Zusammenhänge bestehen. Der Art. 8 gibt dem Rat lediglich einen Auftrag, auf eine Beseitigung dieser Gefahr bedacht zu sein; irgendwelche Kompetenzen haben die Organe des Völkerbundes in dieser Beziehung nicht.

*) Vgl. Beilage V, 19.

Mitteilungspflicht.

Eine allen Mitgliedern des Völkerbundes obliegende Verpflichtung betrifft die gegenwärtige, vollständige und offene Erteilung von Auskünften über die Rüstungen, die Heeres- und Flottenprogramme und den Stand der Industrien, die für den Krieg in Betracht kommen. Anträge, die dahin gingen, dem Völkerbund ein Aufsichtsrecht über diese Verhältnisse der einzelnen Mitglieder einzuräumen, sind nicht durchgedrungen, weil die Regierungen sich eine solche Kontrolle nicht gefallen lassen wollten, und weil die wichtigsten und gefährlichsten Erfindungen sich vielleicht doch verheimlichen liessen. Nur in bezug auf Deutschland steht dem Völkerbund nach Art. 213 des Friedensvertrages*) vom 28. Juni 1919 ein solches Aufsichtsrecht zu.

Bedeutung des Art. 8 für Nicht-Mitglieder.

Die Bestimmungen des Völkerbundsvertrages betreffend die Rüstungen berühren die dem Bunde nicht angehörenden Staaten nur insofern, als solche Staaten, wenn sie aufgenommen werden wollen, im Gegensatz zu den ursprünglichen Mitgliedern, in bezug auf ihre Rüstungen diejenigen Bedingungen anzunehmen haben, die vom Rat als dem allgemeinen Rüstungsplan und den besondern Verhältnissen dieser Länder entsprechend erachtet werden. Es wird aber auch sonst der Völkerbund gegenüber den Rüstungen von Nichtgliedstaaten nicht gleichgültig bleiben können, und er wird seinen Einfluss dahin geltend machen, dass der für seine Mitglieder aufgestellte Rüstungsplan nicht durch andere Staaten gefährdet werde. Für diese Auffassung spricht der Umstand, dass in der definitiven Fassung des Artikels 8 nicht, wie ursprünglich, von Gliedstaaten, sondern schlechthin von Staaten gesprochen wird.

Bedeutung des Völkerbundes für das Wehrwesen der Schweiz.

Was die Schweiz anbelangt, so war die Landesverteidigungskommission darin einig, dass die Behauptung der Neutralität, sei es im Völkerbund, sei es ausserhalb desselben, stets eine starke und schlagfertige Armee erfordere. Nur eine bewaffnete Neutralität hat Aussicht, geachtet zu werden, und nur sie ist imstande, einer neutralen Schweiz im Völkerbunde Ansehen und Einfluss zu geben. Die Landesverteidigungskommission erblickt die Hauptgefahr für unser Land darin, dass sich unser Volk beim Eintritt in den Völkerbund einem Gefühl sehr grosser Sicherheit hingebe und aus diesem Grunde die Sorge für die Erhaltung unserer Wehrfähigkeit und damit unserer Unabhängigkeit vergesse.

Welches auch das Mass der Sicherheit sei, das der Völkerbund seinen Mitgliedern und dem Frieden der Welt überhaupt zu bieten imstande sein wird, so ist es sicher, dass ein Staat,

*) Vgl. Beilage V, 18.

der in jeder Situation seine Neutralität behaupten will, in der Lage sein muss, mit eigenen Mitteln die Unverletzlichkeit seines Gebietes zu verteidigen und den Kriegsparteien dieses Vertrauen einzuflössen.

Die Schweiz wird auch dem Völkerbund gegenüber, wenn dieser im Fall des Art. 16 als Kriegspartei auftritt, unbedingt daran festhalten, dass sie zu bestimmen hat, ob und wann im Falle eines Angriffes seitens eines Kriegführenden sie die Hilfe anderer Staaten anrufen will. Das gilt in gleicher Weise für Hilfe gegen Neutralitätsverletzungen in Kriegen unserer Nachbarn wie für den Schutz, den wir bei einem Konflikt zwischen uns selber und einem andern Staat für die Integrität unseres Gebietes, sei es auf Grund der Akte von 1815, sei es auf Grund des Art. 10 des Völkerbundsvertrages, beanspruchen würden. Die Schweiz könnte mit Rücksicht auf ihre Neutralität nicht zugeben, dass der Völkerbund vorsorglich zum Schutze der Schweiz irgendwelche Massnahmen auf ihrem Gebiete treffen würde.

Anderseits muss der Völkerbund, wenn wir nicht nur jede aktive Teilnahme an seinen militärischen Unternehmungen ablehnen, sondern ihm auch jede Unterstützung durch Einräumung des Durchzuges sowie jede präventive Hilfeleistung versagen, darauf zählen können, dass unsere Neutralität eine wirksame sei und nicht für ihn selber mittelbar eine Gefahr bedeute.

Die besondern Anstrengungen, die wir machen müssen, damit wir, wenn irgendmöglich, mit eigenen Mitteln unser Gebiet verteidigen können, sind aber mehr als aufgewogen dadurch, dass wir so unsere Neutralität beibehalten können und dabei auch weniger der Gefahr ausgesetzt sind, dass unser Land Kriegsschauplatz werde. Das Mass der Rüstungen — der Schweiz wie anderer Länder — ist wechselseitig durch dasjenige der übrigen Staaten bestimmt. Durch die weitgehende Beschränkung der deutschen Wehrmacht ist eine Voraussetzung zu einer allgemeinen Reduktion gegeben. Eine weitere Voraussetzung ist aber eine allgemeine politische Entspannung, eine Erhöhung des Sicherheitsgefühls. Der Völkerbund soll diese Sicherheit schaffen, aber erst die Zukunft wird zeigen, ob er dazu imstande ist. Die Schwierigkeit des ganzen Problems liegt darin, dass Einschränkung der Rüstungen und Stärkung der internationalen Friedensordnung sich gegenseitig bedingen und deshalb gleichzeitig vor sich gehen müssen, damit ein Erfolg eintrete.

Die Frage, ob bei einem nachträglichen Beitritt die Gefahr besteht, dass der Schweiz ein Höchstmass der Rüstungen vor-

geschrieben würde, das sie als für ihre Sicherheit ungenügend erachten müsste, ist wohl zu verneinen; denn auch der Völkerbund hätte ein Interesse daran, dass die Schweiz, wenn sie neutral bleiben will, genügende Mittel zu ihrer Verteidigung besitze; sein Interesse ist dem unsrigen deshalb gleich. Aus eben diesem Grunde ist auch nicht anzunehmen, dass der Völkerbund der Schweiz, wenn sie als ursprüngliches Mitglied beitritt, in bezug auf das Mass ihrer Wehrkraft Vorschläge machen würde, deren Annahme unsere Neutralität in Frage stellen könnte. Anderseits ist es ausgeschlossen, dass der Völkerbund uns zu übermässigen Rüstungen anhalten könnte, denn sein Rüstungsplan schafft lediglich eine Begrenzung nach oben.

Neutralität der Schweiz als Mitglied des Völkerbundes bei von diesem tolerierten Kriegen.

In dem Teil dieser Botschaft, der von der Neutralität handelt, ist unterschieden worden zwischen den Kriegen, die der Völkerbund toleriert, und solchen, in denen nach Art. 16 eine Gesamtaktion ausgelöst wird (vgl. oben S. 33).

In den erstern bleibt die Neutralität rechtlich und tatsächlich und damit auch militärisch, was sie bisher war. Immerhin befürchten diejenigen, die nur eine unbedingte Neutralität gelten lassen wollen, dass das allgemeine Ansehen unserer Neutralität und das Vertrauen in sie auch in diesem Falle nicht mehr dasselbe wäre, weil die Neutralität nicht mehr in allen Fällen etwas absolut Unveränderliches und Undiskutierbares darstellen würde.

Was diejenigen Kriege anbelangt, in denen zwar nicht der Fall des Art. 16 zutrifft, mit denen sich aber der Völkerbund gemäss Art. 10, 11, 13 und 17, Abs. 4, befasst, so bleibt auch hier nach dem oben, S. 34, Ausgeführten die Neutralität unverändert. Würde — entgegen dem hier vertretenen Standpunkt — die Neutralitätspolitik in allen Fällen sich modifizieren müssen, in denen der Völkerbund als solcher gegenüber kriegerischen Verwicklungen interveniert, so würde die Wahrscheinlichkeit der mit einer ungleichen Behandlung der Parteien verbundenen Risiken erhöht; es entstünden jedoch keine besondern militärischen Situationen hieraus.

Neutralität der Schweiz als Mitglied des Völkerbundes bei Gesamtaktionen des letztern.

Die wichtigste Frage militärischer Natur, die wir uns zu stellen haben, ist folgende: welche Aussicht auf Respektierung der Neutralität besteht, wenn die Schweiz sich auf eine bloss militärische Neutralität beschränken, im übrigen aber ihre Neutralitätspolitik, namentlich auch in wirtschaftlicher Beziehung, im Sinne der Solidarität mit dem Völkerbunde orientieren würde? Mit andern Worten: welchen Wert hat eine bloss militärische Neutralität der Schweiz für die Kriegführenden und, umgekehrt,

welchen Wert hat eine bedingungslos gleichmässige Neutralität für die Schweiz?

Hierbei ist in erster Linie zu betonen, dass die militärische Neutralität, wenigstens in allen ihren wesentlichen Auswirkungen, eine unbedingte sein muss. In dieser Beziehung kann es sich nur um eine strikte, stets mit genügenden militärischen Mitteln verteidigte Neutralität handeln, die beiden Parteien Vertrauen einflössen kann. Alles andere wäre unehrlich und gefährlich. Aus der Neutralität ergibt sich für die Kriegführenden die Unverletzlichkeit unseres Gebietes und umgekehrt für die Schweiz die Pflicht, nichts auf ihrem Gebiet zu dulden, was einer Einwirkung auf die militärischen Unternehmungen der Kriegführenden gleichkäme. Von einer aktiven Teilnahme schweizerischer Truppen kann überhaupt keine Rede sein. Ebenso ist jeder Durchzug von Truppen zu verwehren. Neutralität und Durchzugsgewährung schliessen sich wie vom militärischen so auch vom rechtlichen Standpunkt aus. Derselbe Grundsatz muss gelten für Truppen, die sich auf Schweizergebiet flüchten. Es wäre unzulässig, Truppen von Völkerbundsstaaten unter solchen Verhältnissen nicht zu internieren, sondern wieder auf den Kriegsschauplatz übertreten zu lassen.

Es wird vielfach darauf hingewiesen, dass ein gemeinsames Vorgehen des Völkerbundes, wie es Art. 16 vorsieht, ganz und gar unwahrscheinlich sei, solange nicht der oder die bundesbrüchigen Staaten Aussicht haben, dem Völkerbund einigermassen gewachsen zu sein. Die Situation bei den Gesamtaktionen würde nach dieser Meinung keineswegs die sein, dass dem Friedensbrecher ein politisch, wirtschaftlich und militärisch weitüberlegener Völkerbund gegenüberträte; der Neutrale stünde gegebenenfalls vielmehr zwischen annähernd gleich starken Kriegsparteien.

Diese Annahme ist wohl zutreffend; gleichzeitig bedeutet sie aber auch, dass der Völkerbund in allen übrigen, d. h. in den meisten Konflikten seinen Zweck erfüllt und die Beobachtung des Art. 12 erreicht haben wird. — Denn wie jede Sanktion des Rechtes will auch Art. 16 vor allem präventiv wirken, durch die Stärke und Allgemeinheit der vom Völkerbund zu treffenden Gegenmassnahmen von bundeswidrigen Kriegen abschrecken. Diese Wirkung aber kann um so eher erzielt werden, je geschlossener der dem Friedensbrecher drohende Widerstand sein wird, und auf diesem Umstande beruht das Interesse des Völkerbundes an der Beteiligung möglichst vieler Staaten an den wirtschaftlichen Sanktionen.

Indessen ist es durchaus denkbar, dass der Völkerbund unter für ihn und namentlich für einzelne seiner Glieder sehr ungünstigen Umständen zu einer Gesamtaktion schreiten muss, nämlich dann, wenn mehrere starke Staaten als Partei den Bund gemeinsam brechen, oder gar, weil innere Zerwürfnisse innerhalb der übrigen Staaten ein gemeinsames Vorgehen in Frage stellen. Diese Gefahr wird übrigens, und zwar gerade für die schwierigsten Situationen wesentlich durch das Einstimmigkeitserfordernis des Art. XV, Abs. 6, vermindert. Es könnte auch die politisch-militärische, Lage so sein, dass die Schweiz zunächst neben annähernd gleich starken Kriegsparteien stünde und der Völkerbund erst nach längerer Zeit in der Lage wäre, sein Übergewicht militärisch und wirtschaftlich geltend zu machen.

Es ist klar, dass zwischen dem Fall des isolierten Friedensbrechers und dem Fall einer tatsächlichen Spaltung des Völkerbundes in zwei annähernd gleich starke Gruppen die verschiedensten Übergänge möglich sind. Je weniger das Übergewicht des Völkerbundes von Anfang an und speziell auf den der Schweiz benachbarten Kriegsschauplätzen vorhanden ist, um so eher wird der Gegner des Völkerbundes, wenn er es für vorteilhaft hält, sich gestatten, auch das neutrale Mitglied des Völkerbundes zu verletzen, und er wird dies um so eher tun, wenn dieser Staat in seiner Politik den Völkerbund bevorzugt.

Wert oder Unwert der Neutralität bei differentieller Behandlung der Parteien.

Die Gründe, weshalb eine bloss militärische Neutralität wenig — nach der Ansicht einzelner keine — Aussicht auf Respektierung habe, sind namentlich folgende:

Der durch eine differentielle Neutralitätspolitik benachteiligte Staat wird geltend machen, dass eine ungleichmässige Neutralität überhaupt keine Neutralität sei, dass er deshalb auch keine Rücksichten auf den Neutralen zu nehmen habe. Das ganz besondere Ansehen. das die schweizerische Neutralität wegen ihres Alters und ihrer Konsequenz geniesst und das ihr einen erhöhten moralischen Schutz gewährt, würde verloren gehen, wenn dieses Prinzip durch den Völkerbund irgendeine Abschwächung und Minderung erfahren sollte.

Die wirtschaftlichen Mittel können, wie der jüngste Krieg zeigte, gerade die wichtigsten sein. Wer sie gegen einen Kriegführenden anwendet, wird von diesem als Feind betrachtet und mit den Mitteln bekämpft, die der Geschädigte zur Verfügung hat. Der Abbruch der persönlichen Beziehungen würde die

durch die wirtschaftliche Sperre bewirkte Spannung wesentlich verschärfen.

Die Gewichtigkeit dieser Gründe kann nicht übersehen werden. Indessen ist folgendes zu bedenken:

Der Vorwurf, eine differentielle Behandlung der Parteien sei keine Neutralität mehr, ist für einen Kriegführenden stets nur ein — vielleicht günstiger — Vorwand oder eine Begründung, die Neutralität zu verletzen; aber die ungleiche Behandlung als solche wird kaum je eine wirkliche Kriegsursache sein. Es müssen militärische, vielleicht auch wirtschaftliche Interessen im Spiele sein, um den Ausschlag zu einem Angriff auf den Neutralen zu geben, und wenn solche Gründe — wirkliche oder vermeintliche — vorliegen, wird auch bei einer bedingungslosen Neutralität ein Vorwand sich in angeblich drohenden Massnahmen der Gegenpartei finden lassen. Die Kriegshandlungen können durch das Vorhandensein von mehr oder weniger plausibeln Gründen erleichtert und ausgelöst, nicht aber — von den Fällen reiner Prestigepolitik abgesehen — ursächlich bestimmt sein. Dem erhofften Gewinn stehen immer Nachteile gegenüber, zunächst der Kraftverbrauch zur Überwindung des Widerstandes des Neutralen und der durch die Neutralitätsverletzung voraussichtlich bewirkten militärischen Gegenmassnahmen des Völkerbundes. Die militärische Widerstandskraft unseres Landes bildet gerade gegenüber dem bundesbrüchigen Staat, der sich unter allen Umständen wohl in erster Linie durch rein militärische Rücksichten bestimmen lassen wird, den wichtigsten Schutz unserer Neutralität. Und was eine differentielle Neutralität vielleicht an Ansehen bei diesem Staat verloren hat, gewinnt sie beim Völkerbund.

Dass die wirtschaftlichen Massnahmen bei Kriegen, wo die Zahl und Bedeutung der Neutralen gering und die wirtschaftliche Selbstgenügsamkeit der einen Partei klein ist, von grösster, ja entscheidender Bedeutung sein können, ist gewiss. Die Schweiz ist aber, wenn die übrigen Staaten nach Art. 16 verfahren, gar nicht in der Lage, wirtschaftlich einem Staate irgend etwas von Belang zu bieten; materiell kann ihre Stellungnahme nicht ins Gewicht fallen. Die wirtschaftlichen Vorteile, welche die Okkupation der Schweiz bieten könnte, würden jedenfalls nicht die allgemeinen politischen und militärischen Risiken eines solchen Gewaltaktes aufwiegen. Übrigens üben die wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber einem grossen, wenn auch allseitig abgesperrten Lande nur nach einer mehr oder weniger langen Zeit ihre Wirkung aus.

Stabilität der Neutralität.

Wesentlich für die Kriegführung ist, weil allein unmittelbar auf sie einwirkend und durch sie wiederum zu beeinflussen, eigentlich nur das militärische Verhalten des Neutralen, d. h. seine Nichtteilnahme an den militärischen Unternehmungen der Gegenpartei und die Verhinderung, dass vom neutralen Gebiet aus solche Unternehmungen direkt begünstigt, vorbereitet oder gar ausgeführt werden. Dass die Kriegführenden in diesen Beziehungen auf eine bestimmte Haltung des Neutralen zählen können, und zwar jederzeit und unter allen Umständen, erscheint als die wesentliche Voraussetzung für die Anerkennung einer Neutralität. Das Verhalten in andern Dingen, welche die Neutralität berühren können (Zuzug Freiwilliger, private Lieferung von Kriegsmaterial, Benutzung von Anstalten des Nachrichtenverkehrs) ist daneben von verhältnismässig geringer Bedeutung: es wird übrigens in dieser Beziehung der Neutrale sich in der Hauptsache an das bisherige Neutralitätsrecht halten können, ohne dadurch den Völkerbund zum Vorteil seines Gegners zu benachteiligen.

Auch wenn man den politischen und militärischen Wert einer differentiell gehandhabten Neutralität sehr gering einschätzen wollte, müsste doch dem Element der Stabilität und Bestimmtheit auch einer solchen Neutralität für die benachteiligte Kriegspartei eine Bedeutung beigemessen werden — zumal im Anfang des Krieges, in dem die Parteien mit vielen unbekannten Faktoren zu rechnen haben und deshalb geneigt sind, die Neutralität in der Form anzuerkennen, in der sie sich ihnen bietet. In dem einen Gutachten der Landesverteidigungskommission wird diese Auffassung allerdings ausdrücklich abgelehnt. Der Umstand, dass eine differentielle Neutralitätspolitik nicht eine Frage der politischen Zweckmässigkeit oder willkürlicher Parteinahme ist, sondern unter bestimmten, vertragsmässig festgelegten Voraussetzungen eintreten würde, könnte den Kriegsparteien beweisen, dass die verschiedene Behandlung der Parteien nicht den Übergang zum Anschluss an die eine bildet, sondern in ihrer Art etwas Fixes ist wie die militärische Neutralität selber. Dass die Schweiz nach ihrer ganzen Vergangenheit und nach ihren offensichtlichen Interessen nicht von sich aus in einen Krieg eintritt, in dem sie nichts zu gewinnen hat, dürfte ebenfalls das Vertrauen in ihr unwandelbares militärisches Verhalten bei den Kriegsparteien befestigen.

Die Gefahr, dass der Völkerbund selber unsere Neutralität verletze, ist einmal deshalb nicht als gross zu betrachten, weil ein solch schmählicher Rechtsbruch dem Völkerbund als Träger der Rechtsidee schweren moralischen Schaden brächte, und sodann.

weil sich kaum Fälle denken lassen, in denen der Völkerbund sich in einer solchen militärischen Zwangslage befände, dass er einen derartigen Schritt in Erwägung ziehen würde. Gegen die Gefahr, dass der Völkerbund uns seine Hilfe aufdrängen möchte, schützen wir uns am wirksamsten durch unsere eigene Wehrhaftigkeit.

Interesse der Schweiz an bedingungslos gleicher Neutralität.

Was nun das Interesse der Schweiz selber an der Behauptung einer in allen Fällen bedingungslos gleichmässigen Neutralität anbelangt, so ist es nach dem auf dem negativen Standpunkt stehenden militärischen Gutachten dann am grössten, wenn das militärische Interesse der einen Partei an der Respektierung unserer Neutralität am geringsten ist, d. h. wenn diese Partei übermächtig ist und wenn zudem die differentielle Neutralitätspolitik sich gegen sie richten müsste. Ist der Völkerbund übermächtig, so bietet die ihm günstige Politik für uns keine besondere Gefahr. Ist dagegen die Gegenpartei im Übergewicht, so sind die Grundlagen des Völkerbundes überhaupt erschüttert, und es läge dann wohl gerade auch in dessen Interesse, dem Neutralen eine solche Haltung zu gestatten, welche die meisten Aussichten für die Respektierung der Neutralität bietet.

Ethische Momente.

In einem der Gutachten der Landesverteidigungskommission ist auch dem Gedanken Ausdruck gegeben worden, dass Ehre und Ansehen der Schweiz und ihrer Bürger unfehlbar darunter leiden, wenn unser Land an den Massregeln nach Art. 16 sich beteiligt, aber der Teilnahme am Kampfe für das angeblich verletzte Völkerrecht sich gänzlich entziehe. Es ist schon oben (S. 26 f.) bei der Begründung unseres Anspruches auf Beibehaltung der Neutralität im Völkerbunde ausgeführt worden, dass dadurch die Schweiz keine ungerechtfertigte Vorzugsstellung, sondern lediglich eine billige Verteilung der Risiken anstrebe. Die meisten Mitglieder des Völkerbundes werden weder aktiv sich an den in Art. 16, Abs. 2 vorgesehenen militärischen Massnahmen beteiligen noch aufgefordert werden, den Durchpass zu gestatten; sie werden also in einer ähnlichen Lage sein, wie ein neutraler Staat, der sich an den wirtschaftlichen Sanktionen beteiligt. Und von den Retorsionsmassregeln des bundesbrüchigen Staates wird der Neutrale nicht weniger als die andern Glieder des Völkerbundes betroffen werden: es wird deshalb kein stossendes Missverhältnis zwischen Vorteilen und Nachteilen bestehen.

Auf der andern Seite könnte man fragen, ob nicht auch die Ehre und das Ansehen der Schweiz und ihrer Bürger leiden würden, wenn unser Land in einem Konflikt, wo der Völkerbund auf der einen Seite unzweifelhaft als Hüter des Friedens

und des Rechtes dastünde, und auf der andern Seite ein Staat, der durch einen offenbar frivolen Überfall eine ungebührliche Machtstellung anstrebte, eine bedingungslos gleiche Behandlung beider Parteien durchführen wollte.

Der Sitz des Völkerbundes in der Schweiz kommt vom militärischen Standpunkte in verschiedener Beziehung in Betracht.

Sitz des Völkerbundes und schweizerische Neutralität bei tolerierten Kriegen.

In Kriegen, an denen der Völkerbund in keiner Weise als solcher beteiligt ist und während derer die Schweiz eine vollständig gleichmässige Haltung gegenüber beiden Kriegsparteien beobachtet, bildet die Tatsache, dass der Völkerbund seinen Sitz in der Schweiz hat, einen erhöhten Schutz für unser Land. Die Verletzung der schweizerischen Neutralität, die wohl nur unter Bruch des Art. 12 erfolgen könnte, würde sofort den ganzen Völkerbund gegen unsere Angreifer in Bewegung setzen, und es kann angenommen werden, dass in einem solchen Falle auch die in Art. 16, Abs. 2, vorgesehene militärische Aktion sofort und in bedeutendem Umfange in Wirksamkeit träte, insbesondere seitens der Staaten, die ohnehin die Unverletzlichkeit unseres Gebietes gewährleistet haben. Ganz abgesehen aber davon, hätte der Völkerbund selbst ein Interesse an unserer Verteidigung, da die Verletzung unseres Gebietes eine Bedrohung oder gar Verletzung des Völkerbundssitzes zur Folge hätte.

Bei Gesamtaktionen nach Art. 16.

Bei den Kriegen, in denen der Völkerbund nach Art. 16 interveniert, liegen die Verhältnisse wesentlich weniger günstig. Einmal würde die Verletzung der schweizerischen Neutralität durch den Friedensbrecher nicht erst die Aktion des Völkerbundes nach sich ziehen, denn sie ist schon gegen diesen Staat im Gange. Immerhin ist es möglich, dass in diesem Falle mehr Staaten zur militärischen Aktion übergingen als sonst.

Sodann aber könnten sich aus dem Umstande des Sitzes des Völkerbundes auf unserm neutralen Boden Komplikationen mit der Neutralität und gewisse Gefahren für diese ergeben. Es ist möglich, dass am Sitze des Völkerbundes, als dem Zentrum der politischen Leitung des Bundes, auch die militärische Oberleitung der auf Grund von Art. 16, Abs. 2, mobilisierten Truppen sich befände. Die Anwesenheit einer Anzahl höherer Offiziere könnte zwar nicht als eine die andere Kriegspartei bedrohende Anwesenheit von Truppen auf neutralem Boden gelten; denn sie würden ja nicht dort sich aufhalten, um durch den Schutz der Neutralität einen besondern Vorteil zu haben, sondern würden, je nach der Kriegslage, ihren Aufenthalt auch in einem kriegführenden

Staate nehmen. Aber ihre Anwesenheit liesse sich doch nicht wohl mit der Neutralität vereinbaren.

Eine andere Schwierigkeit ergäbe sich aus dem Nachrichtendienst. Es ist gegeben, dass der Staat, der den Völkerbundssitz beherbergt, den Organen des Völkerbundes auch in Kriegszeiten und selbst während der Aktionen im Sinne des Art. 16 den Verkehr mit dem Ausland durch irgendwelche Verkehrsmittel nicht verbieten oder unter Zensur stellen kann. Solange der Neutrale beide Parteien gleichbehandelt, würden daraus nach Art. 8 und 9 des V. Haager Abkommens keine Kollisionen entstehen. Auch das Bestehen einer eigenen Station für drahtlose oder andere Telegraphie würde nach Art. 3 des gleichen Abkommens die Neutralität nicht tangieren, wenn die Station nicht erst im Kriege errichtet würde und wenn sie dem öffentlichen Verkehr freistünde. Da aber die Gleichbehandlung unter Umständen eine Begünstigung des bundesbrüchigen Staates bedeuten könnte, ist es möglich, dass ein Widerspruch zwischen den Anforderungen der Neutralität und den Rücksichten auf den Völkerbund entstünde.

Endlich wäre vielleicht auch zu befürchten, dass der Gegner des Völkerbundes den Sitz des letztern zum Gegenstand von Angriffen machen wollte, sei es, um die dortige Organisation zu stören. sei es, um durch Erzwingung einer Evakuation der Organe des Völkerbundes dessen Ansehen einen Schlag zu versetzen. Die Entwicklung des Luftkrieges hat die Möglichkeit solcher Angriffe wesentlich vergrössert.

In diesen Fällen — wenigstens wenn der bundesbrüchige Staat von uns nicht sehr entfernt ist — bedeutet die Tatsache des Sitzes eine gewisse Gefahr und unter Umständen ein Hindernis für eine restlose Durchführung der Neutralität, wie sie in der V. Haager Konvention umschrieben ist.

Die schweizerische Neutralität ausserhalb des Völkerbundes.

Ausserhalb des Völkerbundes — und damit wohl auch ohne dessen Sitz in ihrem Gebiet — könnte die Schweiz ihre Neutralitätspolitik im Prinzip ganz so gestalten, wie sie glaubt, dass dies einer bedingungslosen Neutralität am besten entspreche. Darin liegt der entscheidende Vorteil des Nichtbeitrittes nach der Auffassung derjenigen, die in einer in allen Lagen grundsätzlich absoluten Neutralität die beste Bürgschaft für die Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes erblicken.

Wenn auch durch die Massnahmen des Völkerbundes nach Art. 16 die Schweiz tatsächlich gezwungen wäre, sich — um existieren zu können — mehr oder weniger dem Völkerbund

wirtschaftlich anzuschliessen, so würde nach der Auffassung, wonach in allen Situationen eine absolute Neutralität zu beobachten wäre, eine derartige erzwungene Ungleichheit der Behandlung der Kriegsparteien dem Prinzip der Neutralität viel geringeren Abbruch tun als eine freiwillige Differenzierung zugunsten des Völkerbundes; damit würde auch nach dieser Ansicht die Gefahr einer Verletzung der Neutralität unvergleichlich vermindert.

Die Verletzung der Neutralität durch den Völkerbund wäre in diesem Falle ebensowenig wie bei Mitgliedschaft im Bund zu befürchten, da die gleichen moralischen und militärischen Momente für diese Annahme sprechen. Immerhin wäre die Geneigtheit zur Respektierung der schweizerischen Neutralität auf Seite des Völkerbundes, solange dieser nicht einem annähernd gleichen Gegner gegenüberstünde, geringer als in bezug auf die Neutralität eines Mitgliedes. Gleichzeitig wäre aber vielleicht auch die Geneigtheit zur Respektierung beim Gegner des Bundes grösser. Bei einer annähernden Gleichgewichtslage, welche die natürliche Voraussetzung der Kriege bildet, würde nach dem auf dem ablehnenden Standpunkt stehenden Gutachten die absolute Neutralität die grössten Garantien bieten. Anderseits darf nicht übersehen werden, dass der Völkerbund seinen Mitgliedern durch Art. 12 und 16 einen Schutz bietet gegen Überfälle, der kaum nach Art. 17 rechtzeitig vom Völkerbund auf einen ihm nicht angehörenden Staat ausgedehnt werden könnte.

Ein entscheidendes Moment für die Beurteilung der militärischen Lage der Schweiz ausserhalb des Völkerbundes wird aber die allgemeine politische Situation sein, in der wir uns dann befinden. Eine Vereinsamung der Schweiz und eine Erkältung der Beziehungen zu wichtigen Staaten des Völkerbundes wäre kaum ohne Einfluss auf die Stellung der Schweiz in Kriegszeiten und auf die Möglichkeit für unser Land, sich militärisch und auch wirtschaftlich in einer künftigen Krise zu behaupten. Wir kommen darauf in den Schluss folgerungen dieser Botschaft (S. 96 ff.) noch zurück.

VIII. Die wirtschaftliche Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz.

Wirtschaftliche Begutachtung.

Das Volkswirtschaftsdepartement hat die Frage des Beitrittes zum Völkerbund vom wirtschaftlichen Standpunkte aus speziell geprüft und sie auch einer kleinen wirtschaftlichen Kommission unterbreitet. Es ist mit dieser Kommission zum

Schlusse gelangt, dass die Schweiz dem Völkerbunde nicht fernbleiben könne.

Wirtschaftliche Bestimmungen des Völkerbundsvertrages.

Nach der Ansicht vieler ist es Hauptaufgabe eines Völkerbundes, zwischen den Staaten einen gerechten Ausgleich in wirtschaftlicher Beziehung herzustellen, da der wirtschaftliche Friede die wichtigste Grundlage auch des politischen Friedens bildet. So hat z. B. der von der deutschen Reichsregierung vorgelegte Entwurf eines Völkerbundsstatuts eingehende Bestimmungen über Handelsfreiheit, Freizügigkeit usw. aufgestellt. Indessen gehen die Ansichten über die Mittel, wie der Wirtschaftsfriede am besten zu sichern sei, weit auseinander. Während die einen vom unbeschränkten Freihandel die Beseitigung aller Spannungen erwarten, verlangen andere gerade den Schutz der wirtschaftlich schwächeren Nationen gegen diejenigen, die vermöge der kommerziellen Betriebsamkeit ihrer Bevölkerung oder infolge des Besitzes wichtiger Rohstoffe im internationalen Wettbewerb einen Vorsprung haben. Hätte man versucht, diese Probleme für alle Staaten gleichzeitig mit dem Völkerbunde zu regeln, so wäre es sehr fraglich, ob in naher Zeit irgendein positives Resultat überhaupt erreicht worden wäre.

Nun haben allerdings die Gründer des Völkerbundes nicht vollständig auf die Ordnung wirtschaftlicher Interessen verzichtet, aber es ist ziemlich spärlich, was der Völkerbund — wenigstens unmittelbar — den Staaten bietet, die sich ihm anschliessen. Die folgenden Bestimmungen des Vertrages haben Bezug auf wirtschaftliche Verhältnisse:

1. Art. 23, lit. *a*, bezeichnet die Ordnung des internationalen Arbeitsrechts als eine Aufgabe des Völkerbundes. Hier ist bereits ein positiver Schritt durch den Abschluss eines besonderen Abkommens getan worden, von dem der IX. Abschnitt dieser Botschaft handelt (vgl. S. 80 ff.).

2. Art. 23, lit. *e*, stellt einige allgemeine Grundsätze für die Handels- und Verkehrsbeziehungen auf; die praktische Tragweite dieser Bestimmung ist zu prüfen.

3. Von grosser wirtschaftlicher Bedeutung sind die Vorschriften des Art. 16 über die Sanktionen; sie bilden die einschneidendste Bestimmung des Vertrages auf wirtschaftlichem Gebiete, und zwar eine Bestimmung, die in erster Linie Risiken, und zwar bedeutende, für die Mitglieder des Völkerbundes begründet.

Wichtiger aber als die unmittelbaren Vorteile und Nachteile, die aus dem Beitritt zum Völkerbund sich ergeben können, ist die allgemeine politische Lage, die sich im Falle des Beitrittes oder Nichtbeitrittes zum Völkerbunde ergeben und bestimmend auch auf unsere wirtschaftlichen Beziehungen und den Abschluss handels- und verkehrspolitischer Abkommen einwirken würde.

Verkehrs- und Transitfreiheit, billige Behandlung des Handels nach Art. 23*e*.

Nach Art. 23*e* treffen die Mitglieder des Völkerbundes unter Vorbehalt der gegenwärtig bestehenden oder später abzuschliessenden internationalen Übereinkünfte und in Übereinstimmung mit diesen die Verfügungen, die geeignet sind, die Garantie und die Aufrechterhaltung der Freiheit der Verkehrswege, sowie eine billige Behandlung des Handels aller Mitglieder zu sichern.

Bis jetzt bestanden für die Schweiz mit den wichtigsten in Betracht kommenden Staaten Handels-, Freundschafts- und Niederlassungsverträge, die das Prinzip des ungehinderten Transites, die freie Niederlassung der beidseitigen Staatsangehörigen sicherten und über die Handelsbeziehungen Bestimmungen enthielten: in der Regel wird das Recht der Meistbegünstigung eingeräumt.

Es handelt sich, da keine bestimmten Grenzen für die autonome Regelung dieser Gegenstände durch die einzelnen Staaten festgesetzt sind, im Grunde nur um eine prinzipielle Erklärung. Es wäre deshalb irrig, direkte Vorteile von dieser Bestimmung erwarten zu wollen. Ebenso aber würde es unzutreffend sein, wollte man dieser Bestimmung allen praktischen Wert absprechen. Sie ist ein — unsern wirtschaftlichen Interessen durchaus günstiges — Programm für die Gestaltung der Verkehrs- und Handelsbeziehungen.

Was den Verkehr anbelangt, so ist es für uns als Binnenstaat namentlich wichtig, dass wir die Möglichkeit ungehinderter Beziehungen auch mit den Ländern besitzen, von denen wir durch andere Staaten getrennt sind; der freie Zugang zum Meere ist uns dafür besonders wertvoll. Dieser Grundsatz ist auch in den 14 Punkten des Wilsonschen Programmes anerkannt. Normalerweise besteht diese Freiheit und Gleichbehandlung der Transporte aller Länder als Folge der sich konkurrierenden Bahnen, Häfen und Schiffslinien, aber gleichwohl ist es wichtig, dass diese Verhältnisse eine vertragliche und wenn möglich viele Staaten gleichzeitig bindende Festlegung erfahren, und dass jede willkürliche Differenzierung oder Verkehrsbeschränkung völkerrechtlich ausgeschlossen werde.

Für den Eisenbahnverkehr besteht die Berner Übereinkunft vom 14. Oktober 1890 über den Eisenbahnfrachtverkehr nebst

ihren Zusatzverträgen; dieses Abkommen zwar ist von einer Reihe von Staaten (Frankreich, Belgien, Italien und Serbien) gekündigt, aber durch Art. 366 des Friedensvertrages mit Deutschland vorläufig unter den Signatären des Friedensvertrages erneuert worden und soll im Laufe der nächsten fünf Jahre durch ein neues und erweitertes Abkommen ersetzt werden.

Eine unmittelbare Verbesserung der Rechtsstellung der Schweiz bringen die Art. 354—356, welche die Schiffahrtsfreiheit auf dem Rhein von Basel zum Meere für alle Nationen festsetzen und der Schweiz in der Rheinschiffahrtskommission Sitz und Stimme neben Frankreich, Deutschland, den Niederlanden, Grossbritannien und Italien einräumen. Damit erlangt die Schweiz, was ihr seit dem Wiener Kongress zu Unrecht vorenthalten worden ist, nämlich die vollen Rechte eines Rheinuferstaates.

Die Pariser Friedenskonferenz hat auch bereits die Ausarbeitung einer allgemeinen Konvention betreffend Transit, Wasserwege, Häfen und Eisenbahnen in Angriff genommen. In Art. 379 hat Deutschland zum voraus seine Zustimmung zu dieser Übereinkunft erteilt, sofern der Völkerbund sie gutheisst. Die Schweiz hat verlangt und erreicht, dass sie der mit dieser Angelegenheit befassten Kommission ihre Forderungen darlegen konnte. Der Friedensvertrag enthält eine Reihe von Bestimmungen im Interesse der Verkehrsfreiheit, namentlich auch zugunsten von Staaten ohne oder nur mit ungenügender Meeresküste; die hierbei anerkannten Grundsätze können gegebenenfalls auch für die Schweiz mittelbar Interesse haben, und sie zeigen, in welchem Sinne das Programm des Art. 23, lit. *e*, seine Verwirklichung finden könnte.

Was den Handel anbelangt, so stellt der Völkerbund nur den allgemeinen Grundsatz auf, dass in dieser Beziehung allen Völkerbundsstaaten eine billige Behandlung zugesichert sei. Der Friedensvertrag enthält im übrigen keine Bestimmungen, welche die kommerziellen Beziehungen der Schweiz unmittelbar berühren.

Die Bestimmung zugunsten der im Weltkriege verwüsteten Gebiete dürfte vermutlich bezwecken, dass auch im Völkerbunde, trotz der grundsätzlichen Gleichbehandlung aller Staaten, Vorsorge getroffen werden kann, dass die Länder, deren Industrie durch den Krieg nicht zerstört worden ist, sich nicht zu sehr auf Kosten jener wirtschaftlich entwickeln, deren Kraft in den nächsten Jahren durch den Wiederaufbau in Anspruch genommen ist.

Die Wichtigkeit des Völkerbundes für unsere Wirtschaftsbeziehungen liegt in der mittelbaren Förderung, die er ihnen bieten kann. Zunächst liegt es ganz allgemein im Interesse eines

so sehr auf den internationalen Handel angewiesenen Staates, wie es die Schweiz ist, die Entwicklung des internationalen Rechtes und die Sicherheit der internationalen Beziehungen zu begünstigen. Auch wenn eine unmittelbare Wirkung nicht zu erwarten wäre, müssen wir doch die durch das Völkerbundsprinzip verkörperte Tendenz der internationalen Politik begrüssen. Der Völkerbund bietet mindestens die Möglichkeit einer weltwirtschaftlichen Ordnung, in der ein kleines, über keine politischen Machtmittel verfügendes, aber arbeitstüchtiges Volk seinen Vorteil findet. Ohne Völkerbund dagegen würde sich aus der Isolierung und Eifersucht der Staaten ein Zustand entwickeln, in dem auch das internationale Wirtschaftsleben mehr und mehr durch politische Interessen und Leidenschaften als durch wirklich ökonomische Gesichtspunkte beeinflusst würde.

Neben der Würdigung des allgemeinen Interesses am Zustandekommen des Völkerbundes hat die Schweiz sich zu fragen, welchen Einfluss ihre Zugehörigkeit zum Bunde, bzw. ihr Fernbleiben von ihm auf ihre Handelsbeziehungen haben würde. Diese Frage soll im Zusammenhang mit der Würdigung der politischen Vor- und Nachteile der einen und der andern Stellungnahme zum Völkerbund (unten S. 98 ff.) ihre Beantwortung finden.

Wirtschaftliche Sanktionen nach Art. 16: Anwendungsfälle.

Während der Völkerbundsvertrag positiv in wirtschaftlicher Beziehung sehr wenig bietet, legt er in Art. 16 den Gliedern des Bundes und unmittelbar auch allen andern Staaten eine schwere Verpflichtung auf: nämlich den Abbruch der wirtschaftlichen Beziehungen mit einem Staate, der die Bundespflichten aus Art. 12, 13 oder 15 verletzt. Der Abbruch hat nach Art. 17 auch gegenüber Staaten ausserhalb des Völkerbundes zu erfolgen, wenn diese für einen Streitfall die entsprechenden Bundespflichten übernommen haben, aber verletzen, oder gegen ein Bundesglied Krieg führen unter Zurückweisung des bundesmässigen Verfahrens. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Staat unter solchen Umständen Krieg führt, dass er die Sanktionen des Art. 16 gegen sich provoziert, ist nicht gross, aber sie muss — in allen ihren Konsequenzen — ins Auge gefasst werden.

Formen der wirtschaftlichen Sanktionen.

Diese Sanktionen bestehen 1. im Abbruch — und zwar im sofortigen und allgemeinen Abbruch — aller kommerziellen und finanziellen Beziehungen; 2. im Verbot des Verkehrs zwischen den Angehörigen der Völkerbundstaaten und den Angehörigen des bundesbrüchigen Staates; 3. in der Verhinderung der Handels- und Finanz- und persönlichen Beziehungen zwischen den Angehörigen des bundesbrüchigen Staates mit den Angehörigen irgendeines Staates.

Der Ausdruck „Angehörige" (nationaux, nationals) kann entsprechend der anglo-amerikanischen Völkerrechtstheorie und -praxis auch in dem Sinne interpretiert werden, dass hierunter nicht die durch das Band des Staatsbürgerrechts mit einem bestimmten Staate verbundenen Personen zu verstehen sind, sondern diejenigen Personen, die durch ihr Domizil im Territorium eines Staates dessen Herrschaft unterworfen sind. Bei Annahme dieser Interpretation, die nach dem Ursprung der ersten Entwürfe des Pariser Völkerbundsvertrages naheliegt, würde die Anwendung des Art. 16 eine bedeutend weniger weitreichende und mildere sein, als der französische und deutsche Wortlaut zunächst vermuten liesse.

Der unter 1. genannte Abbruch ist die wichtigste Massnahme und wird in einer Grenzsperre seine Durchführung zu finden haben. Auch die Untersagung von Zahlungen an Personen in dem gesperrten Staate wird als Folge dieses Abbruches zu betrachten sein. Das unter 2. erwähnte Verbot des Verkehrs zwischen Angehörigen von Staaten, die Mitglieder des Völkerbundes sind, und solchen des bundesbrüchigen Staates kann, wenn für den Begriff der Staatsangehörigkeit das Staatsbürgerrecht, ohne Rücksicht auf das Domizil, massgebend ist, sowohl als ein Verbot des Verkehrs über die Grenze wie innerhalb der an den Sanktionen beteiligten Staaten verstanden werden. Was die Ausführung des Verbotes in letzterem Sinne anbelangt, so ist schwer einzusehen, wie diese ohne Internierung oder Ausweisung praktisch durchführbar wäre. Letztere Massregel, die nach dem Wortlaut des Art. 16 nicht vorgeschrieben ist, müsste vom neutralen Standpunkte aus abgelehnt werden und müsste auch in der Schweiz mit Rücksicht auf den ungewöhnlich hohen Prozentsatz von Ausländern, namentlich in einzelnen Städten, zu unhaltbaren Zuständen führen. Von grosser Wichtigkeit ist die unter 3. erwähnte Verpflichtung der Verhinderung des Verkehrs zwischen Angehörigen des bundesbrüchigen Staates mit Angehörigen jedes andern Staates. Der Zweck dieser Bestimmung ist offenbar der, zu verhindern, dass die von den Völkerbundsstaaten auf ihrem Gebiet durchgeführte Sperre und gehandhabten Verbote durch Angehörige dritter Staaten illusorisch gemacht werden. Es würde das wohl zu einem System der Kontrolle des Personen- und Warenverkehrs führen, wie es sich nach und nach im letzten Kriege ausgebildet hat; nur würden diese Massregeln bei einheitlich durchgeführten Sanktionen des Völkerbundes voraussichtlich noch schärfer und vollständiger sein.

Eine sehr wichtige Bestimmung ist die Pflicht (Art. 16, Abs. 3) zu gegenseitiger Aushülfe: das notwendige Korrelat der ungleichen Verteilung der Risiken. Die Rückwirkung der wirtschaftlichen Massnahmen ist eine sehr verschiedene auf die einzelnen Staaten und kann unter Umständen zunächst für das eine oder andere Glied des Völkerbundes von grössern Störungen begleitet sein, als für den Staat selber, gegen den sich die Sanktionen richten. Aushülfepflicht.

Dem Anspruch auf Unterstützung durch die andern Völkerbundsglieder entspricht die Pflicht, selber diesen wiederum beizustehen. Über das Mass der Unterstützung, das jeder Staat empfangen oder zu leisten haben wird, kann etwas Bestimmtes nicht gesagt werden. Das hängt von der jeweiligen Lage ab; im allgemeinen wird man annehmen können, dass die Unterstützungspflicht um so grösser ist, je geringer die eigene Gefährdung. Die weit vom Kriegsschauplatz entfernten Staaten werden in erster Linie berufen sein, durch ihre wirtschaftliche Kraft die mehr ausgesetzten und militärisch oder wirtschaftlich mehr in Mitleidenschaft gezogenen Staaten zu unterstützen. Dass dies geschehe, ist nicht nur das Interesse des Völkerbundes, sondern auch das eigene Interesse jener weniger betroffenen Staaten selber.

Nicht im Vertrag ausdrücklich festgesetzt, aber als selbstverständlich anzusehen ist die Pflicht des bundesbrüchigen Staates, den Mitgliedern des Völkerbundes allen — mindestens allen direkten — Schaden zu ersetzen, der diesen aus seinem rechtswidrigen Verhalten und den dadurch ausgelösten Sanktionsmassnahmen erwächst. Diese Schadensersatzpflicht wird den bundesbrüchigen Staat auch davon abhalten, die Sanktionsmassnahmen mit Repressalien zu beantworten, jedenfalls ihn veranlassen, in der Retorsion massvoll zu sein.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Schweiz selber je Ziel der Sanktionen sei. Dagegen wird sie von diesen in Mitleidenschaft gezogen werden, sei es, dass sie diese mitmacht, sei es, dass sie als ausser dem Bunde stehender Neutraler sich daran nicht oder doch nur sowenig als möglich beteiligt. Wenn die Schweiz sich auch als Glied des Völkerbundes mit Rücksicht auf ihre Neutralität die Freiheit des Verkehrs mit dem Völkerbund und gleichzeitig dem Friedensbrecher vorbehalten wollte und könnte, so müsste ihre Lage in diesem Falle im wesentlichen die gleiche sein, wie wenn sie die Neutralität ausserhalb des Völkerbundes behaupten würde. Der Völkerbund würde jedenfalls einem neutralen Mitglied nicht eher als einem andern Neutralen die Mög- Die Lage der Schweiz bei Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen.

lichkeit lassen, die Wirksamkeit der von ihm unternommenen Sanktionsmassnahmen abzuschwächen.

Folgen der Teilnahme an den Sanktionen.

Die Beteiligung an den Sanktionen, soweit eine solche mit der Neutralität vereinbar ist, kann für unser Land unzweifelhaft sehr empfindliche Folgen haben. Die Schweiz ist in so hohem Masse für ihre Bezüge und ihren Absatz auf verschiedene fremde Staaten angewiesen und steht namentlich mit ihren Nachbarn in engem wirtschaftlichen Zusammenhang, dass die plötzliche Abbrechung dieser Beziehungen nicht ohne eine gewisse Erschütterung unseres Wirtschaftslebens erfolgen kann. Auch hat die Schweiz im Verhältnis zu ihrer Grösse eine bedeutende Zahl von Bürgern im Ausland und hat dort sehr beträchtliche finanzielle und geschäftliche Interessen aller Art. Man wird sich nicht verhehlen dürfen, dass der bundesbrüchige Staat wohl seinerseits die von uns seinen Angehörigen gegenüber angewendeten Massnahmen den unsrigen gegenüber vergeltungsweise ebenfalls ergreifen würde.

Indessen ist gegenüber diesen Nachteilen und Risiken zu beachten, dass in der Regel diese nur dann gross sein werden, wenn sich die Aktion des Völkerbundes in unserer Nähe, d. h. gegen einen oder gar mehrere unserer Nachbarstaaten, vollzieht. Alsdann wird — das hat die Schweiz in den letzten Jahren zur Genüge erfahren — unser Handel und Verkehr auf alle Fälle den nachteiligsten Beschränkungen und Unterbrechungen unterworfen, und zwar voraussichtlich von allen Kriegsparteien. Immerhin würde die Störung der Beziehungen zu dem bundesbrüchigen Staate, weil eine vollständige oder doch nahezu vollständige, grösser sein, als es bei Einhaltung der bisherigen Neutralitätspolitik der Fall wäre. Dagegen bietet die Beteiligung an den Sanktionen auf der andern Seite den Vorteil eines freieren Verkehrs und freieren Güteraustausches mit den an den Sanktionen beteiligten Staaten und damit voraussichtlich mit dem grössern Teile der Welt. Infolge davon wäre auch die Lage unseres Landes voraussichtlich eine weniger prekäre, als wenn dieses, von keiner Seite grundsätzlich unterstützt, von zwei Kriegsparteien die unentbehrlichen Zufuhren und Absatzmöglichkeiten sich erhandeln müsste und dabei mehr und mehr in seiner wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit eingeschränkt würde. Der Vorteil eines solchen wirtschaftlichen Anschlusses kann wohl die damit verbundenen politischen und ökonomischen Risiken aufwiegen.

Folgen der grundsätzlichen Nichtbeteiligung an den Sanktionen.

Wie aber wäre die Stellung der Schweiz ausserhalb des Bundes. bzw. bei grundsätzlicher Aufrechterhaltung der Verkehrs-

beziehungen zu beiden Parteien? Auf der einen Seite hätte sie den oder die bundesbrüchigen Staaten, die, von allen übrigen blockiert, kaum in der Lage wären, die Schweiz mit dem Unentbehrlichen zu versehen; der Völkerbund würde aller Voraussicht nach mindestens wirtschaftlich die stärkere und sich mehr genügende Partei sein. Die Staaten des Völkerbundes aber wären nach Art. 16 gezwungen, im Bereiche ihrer Macht, d. h. vor allem auf ihrem Gebiet und voraussichtlich auch auf dem maritimen Kriegsschauplatz, die nach jener Bestimmung verbotenen Beziehungen, wirtschaftlicher und anderer Art, zwischen den Angehörigen des bundesbrüchigen Staates und allen andern Personen zu verhindern. Diese Staaten würden somit weitgehende Bedingungen an die Gestattung des Verkehrs zwischen ihnen und einem Neutralen stellen, wenn sie nicht — wie es schon im letzten Kriege versucht worden ist — die Aufrechterhaltung ihres Verkehrs mit dem Neutralen abhängig machen würden von einer bestimmten Ordnung des eigenen, sie nicht einmal mittelbar berührenden Verkehrs des Neutralen mit dem bundesbrüchigen Staate.

Der Völkerbund würde in seinem Bestreben, indirekt seine Sanktionen auch durch die Neutralen auf seinen Gegner wirken zu lassen, mit um so mehr Nachdruck vorgehen, weil er glaubt, in diesen Fällen nicht nur das Interesse einzelner Staaten, ein Parteiinteresse, sondern dasjenige der Staatengesamtheit wahrzunehmen. Es ist vorauszusehen, dass der Völkerbund in wirtschaftlicher Beziehung einem Staate gegenüber nicht gerade sehr entgegenkommend wäre, der ihn dem bundesbrüchigen Staat gleichbehandeln und eine Wirtschafts- und Verkehrspolitik befolgen will, die geeignet ist, die Massnahmen des Völkerbundes abzuschwächen.

Die Gefahr läge alsdann nahe, dass der Neutrale, um sich nicht nach beiden Seiten zu isolieren, doch sich dem System des Völkerbundes anpassen müsste. Ob die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit und die Freiheit der übrigen Verkehrsbeziehungen nach beiden Seiten gezwungenerweise oder von vornherein aufgegeben wird, ist für den dadurch benachteiligten Kriegführenden materiell gleichgültig. Dabei soll nicht bestritten werden, dass die Art, wie diese Abschliessung erfolgt, politisch von Bedeutung sein kann.

Es können kaum rein wirtschaftliche Gründe sein, welche den Neutralen veranlassen würden, in den übrigens wohl sehr seltenen Aktionen des Völkerbundes eine in der Praxis doch nur höchst unvollkommene und mit Opfern verbundene Gleichbehandlung der Kriegsparteien zu versuchen. Den Ausschlag zu

gunsten einer solchen Politik könnte nur die durch die Teilnahme an den wirtschaftlichen Massnahmen bedingte Steigerung der Kriegsgefahr geben, sowie die Überzeugung von der Notwendigkeit einer grundsätzlich gleichmässigen Haltung des Neutralen gegenüber den Parteien. Diese Momente sind in anderm Zusammenhang gewürdigt worden.

IX. Völkerbund und internationales Arbeitsrecht.

Bisherige Bestrebungen für internationales Arbeitsrecht.

Zurzeit bestehen auf dem Gebiete des internationalen Arbeiterschutzes zwei Übereinkünfte von 1906, nämlich: 1. Internationale Übereinkunft betreffend das Verbot der Nachtarbeit von in Gewerbebetrieben beschäftigten Frauen; 2. Internationale Übereinkunft betreffend das Verbot der Verwendung von weissem (gelbem) Phosphor in der Zündholzindustrie. Eine dritte Übereinkunft wurde im Jahre 1913 durch eine technische Konferenz in Bern vorbereitet. Zur diplomatischen Konferenz und zum Abschlusse der Übereinkunft kam es nicht mehr, da inzwischen der Krieg ausbrach. Ein internationales Arbeitsamt bestand bis jetzt nicht; dagegen unterhält die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz ein Bureau in Basel, welches von den verschiedenen Industriestaaten subventioniert wird, und welches jeweilen die Vorarbeiten für die zu treffenden Konventionen besorgte.

Gegenseitiges Verhältnis.

Der Friedensvertrag will nun auf diesem Gebiete bedeutende Neuerungen bringen. Der XIII. Teil des Friedensvertrages enthält das von der Pariser Konferenz in ihrer Plenarsitzung vom 11. April 1919 angenommene Abkommen über das internationale Arbeitsrecht. Obwohl formell nicht ein Bestandteil des Völkerbundes, so ist es doch die erste Verwirklichung des in Art. 23, lit. *a*, des Völkerbundsvertrages aufgestellten Postulates der Sicherung gerechter und menschenwürdiger Arbeitsverhältnisse, und es ist auch organisatorisch mannigfach mit dem Völkerbund verknüpft.

Das Abkommen über das Arbeitsrecht ist die einzige bis jetzt für den Völkerbund nicht nur postulierte, sondern bis zu einem gewissen Grad ausgeführte Ordnung wirtschaftlicher Verhältnisse; denn die übrigen positiven Vorschriften des Völkerbundes sind im wesentlichen auf die Verhütung politischer Konflikte gerichtet. Nun muss aber, wie auch die schweizerische Expertenkommission anerkannt hat, gerade die internationale Ordnung der Arbeitsverhältnisse als vornehmste Aufgabe des Völkerbundes betrachtet werden.

Alle Staaten des Völkerbundes sind von Rechts wegen an diesem Abkommen beteiligt. Das hat zur Folge, dass sich die Schweiz durch den Beitritt zum Völkerbunde ohne weiteres auch

dem Abkommen über das internationale Arbeitsrecht anschliesst, und es bedarf aus diesem Grunde keines besonderen Genehmigungsbeschlusses der Bundesversammlung.

Das Verhältnis der dem Völkerbund nicht angehörigen Staaten ist nicht klar bestimmt: es ist anzunehmen, dass sie von der Mitgliedschaft ausgeschlossen sind. Es ist dies ein Grund mehr für die Aufnahme aller Staaten in den Völkerbund.

Indien und die britischen Dominions werden als selbständige Parteien des Abkommens behandelt; andere Kolonien können vom Völkerbund in gleicher Weise zugelassen werden. Im übrigen sind unter gewissen Vorbehalten Kolonien als Teile der vertragsschliessenden Staaten inbegriffen.

Allgemeiner Charakter.

Dieses Abkommen kann als eine sehr erfreuliche Erscheinung betrachtet werden. In organisatorischer Beziehung bringt es wertvolle Fortschritte; eine unzulässige Präponderanz der Grossmächte wird vermieden; in der Hauptsache ist die Gleichheit der Staaten respektiert.

In mancher Beziehung erinnert der Vertrag, insbesondere in bezug auf die Befugnisse der Konferenz und die Schlichtung der Streitigkeiten, stark an den schweizerischen Völkerbunds-Vorentwurf. Er verwirklicht nahezu genau dessen Postulate, d. h. eine für alle Staaten des Bundes bindende Organisation zum Ausbau des internationalen Arbeitsrechts, verzichtet dagegen vorderhand auf eine durch Mehrheitsbeschlüsse zu treffende Ordnung des materiellen Rechtes; statt dessen wird der Abschluss von Konkordaten begünstigt.

Neben dem Abkommen sind, auch als Bestandteile des Friedensvertrages, eine Reihe von grundsätzlichen Forderungen des materiellen Arbeitsrechtes aufgestellt worden. Diese Forderungen aber haben mehr programmatischen Charakter, da die Staaten nicht verpflichtet sind, sie unmittelbar zu verwirklichen (vgl. unten, S. 84).

Die Bestimmungen enthalten im wesentlichen folgendes:

Organisation.

1. Organisation. Das Abkommen sieht die Schaffung von drei Organen vor:

a. die Generalkonferenz, die von allen dem Abkommen angeschlossenen Staaten zu beschicken ist und jährlich mindestens einmal ordentlicherweise am Sitz des Völkerbundes zusammentritt. Und zwar haben alle Staaten eine gleiche Vertretung: zwei Regierungsvertreter und je einen Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (Art. 3)*). Etwas

*) Die Numerierung des Abkommens im Friedensvertrag beginnt mit 387. Die hier gebrauchte Zitierung bezieht sich auf das den Neutralen als selbständiges Dokument vorgelegte Abkommen (vgl. Beilage VI, 20).

ganz Neues für eine amtliche internationale Konferenz ist der Umstand, dass nicht Staatenstimmen abgegeben werden, sondern jeder Delegierte individuell stimmt (Art. 4);

b. ein Verwaltungsrat aus 24 Mitgliedern (12 Regierungsvertreter, je 6 Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer), dem namentlich die Aufsicht über das internationale Arbeitsamt zukommt (Art. 7). Die 12 Regierungsvertreter werden verteilt wie folgt: 8 fallen auf die 8 wichtigsten Industriestaaten (im Streitfall entscheidet hierüber der Rat des Völkerbundes) und vier werden durch die Regierungsdelegierten der nicht bereits vertretenen Staaten in der Generalkonferenz gewählt. Die Amtsdauer beträgt drei Jahre.

c. das internationale Arbeitsamt, mit einem Direktor an der Spitze, das sich am Sitze des Völkerbundes befindet. Diesem liegt namentlich ob die Beschaffung und Verteilung von Informationen über das Arbeitsrecht und die Arbeitsverhältnisse, sowie die Vorbereitung der Arbeiten der Generalkonferenz (Art. 10).

Beschlüsse der Konferenzen.

2. Beschlussfassung der Generalkonferenz. Diese erfolgt, soweit es sich nicht um interne Geschäftsangelegenheiten handelt, in zwei Formen und erfordert eine Zweidrittelmehrheit (Art. 19):

a. Empfehlungen an die Regierungen, dahingehend, dass die Staaten autonom einen Gegenstand ordnen mögen;

b. Entwürfe von Staatsverträgen, die der Ratifikation jedes Staates unterliegen. Für Bundesstaaten, die nicht die Kompetenz für die Gesetzgebung über das Arbeitsrecht haben, sind die Entwürfe als Empfehlungen im Sinne von lit. *a* zu betrachten.

In beiden Fällen müssen alle Regierungen innerhalb eines Jahres die Beschlüsse der Konferenz den Behörden vorlegen, welche zu deren Verwirklichung zuständig sind. Verhalten sich letztere ablehnend, so bleibt der Beschluss der Konferenz für den betreffenden Staat gegenstandslos. Die Kommission hat immerhin den Wunsch ausgesprochen, dass im Völkerbund die Konferenz mit selbständiger Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Arbeitsrechts ausgestattet werde.

Beschlüsse, die keine Zweidrittelmehrheit erreichen, können gleichwohl zu Verträgen unter den zustimmenden Staaten führen (Art. 21).

Kontrolle und Entscheidung von Streitigkeiten.

3. Kontrolle und Entscheidung von Streitigkeiten. Die Vertragsstaaten haben jährlich einen Bericht über alle Massnahmen zu erstatten, die sie zur Ausführung der von ihnen angenommenen internationalen Verträge ergreifen (Art. 22).

Das Recht, beim internationalen Arbeitsamt eine Beschwerde einzulegen wegen Verletzung eines internationalen Vertrages über Arbeitsrecht, haben:

a. die Berufsorganisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Art. 23);

b. jeder Vertragsstaat (Art. 25);

c. der Verwaltungsrat, von Amtes wegen oder auf Antrag eines Konferenzdelegierten (Art. 25).

Im Falle *a* wird dem beklagten Staate Gelegenheit zur Aussprache, jedenfalls im Verwaltungsrat, gegeben. Äussert er sich zur Beschwerde nicht oder befriedigt die Antwort den Rat nicht, so kann dieser die Beschwerde und die allfällige Antwort publizieren. In den Fällen *b* und *c* dagegen kann der Verwaltungsrat eine Untersuchungskommission bilden (Art. 26). Diese Kommission wird vom Generalsekretär des Völkerbundes wie folgt zusammengesetzt: ein Arbeitervertreter, ein Vertreter der Arbeitgeber und eine dritte, keiner dieser beiden Kategorien angehörende Person, alle aus unbeteiligten Staaten. Diese drei Personen werden einer Liste entnommen, für welche jeder Vertragsstaat je eine Nomination für die drei genannten Kategorien innerhalb 6 Monaten nach Zustandekommen des Abkommens über das internationale Arbeitsrecht zu machen hat.

Die Kommission erstattet einen Bericht, in dem sie, wenn die Beschwerde gerechtfertigt ist, sich darüber ausspricht, durch welche Massnahmen dem Beschwerdeführer entsprochen werden soll und welche wirtschaftlichen Gegenmassnahmen der andern Staaten im Falle des Ungehorsams gerechtfertigt wären (Art. 28). Der Bericht wird veröffentlicht.

Innerhalb eines Monates haben die Parteien zu erklären, ob sie den Vorschlag der Kommission annehmen oder nicht und, in letzterem Falle, ob sie an den internationalen Gerichtshof (bis zu dessen Errichtung ein vom Rat des Völkerbundes bestelltes Schiedsgericht) appellieren (Art. 29). Der letztere Entscheid ist endgültig (Art. 31). Wenn ein Staat sich dem Kommissionsvorschlag bzw. dem Urteil des Gerichts nicht unterwirft, kann jeder Staat gegen ihn die im Kommissionsantrag bzw. Urteil bezeichneten wirtschaftlichen Repressalien anwenden (Art. 33). Diese Repressalien können fortgesetzt werden, bis wieder eine Untersuchungskommission auf Verlangen des fehlbaren Staates festgestellt hat, dass dieser seinen Verpflichtungen nachgekommen ist (Art. 34).

Alle Anstände betreffend Interpretation des Abkommens und der weitern auf dessen Grundlage abgeschlossenen Übereinkünfte werden vom internationalen Gerichtshofe des Völkerbundes entschieden (Art. 38).

Diese Bestimmungen über Kontrolle und Beschwerderecht sind geeignet, einen erheblichen Fortschritt auf dem Gebiete des internationalen Arbeitsrechts herbeizuführen.

Revision. 4. Die Revision des Vertrages erfolgt durch Beschlüsse der Generalkonferenz; eine Zweidrittelmehrheit ist hierfür notwendig. Die revidierten bzw. neuen Bestimmungen treten aber erst in Kraft, wenn der Beschluss der Konferenz von allen im Rat des Völkerbundes vertretenen Staaten (inbegriffen also die Grossmächte) und von drei Vierteln der in der Delegiertenversammlung des Völkerbundes vertretenen Staaten ratifiziert ist. Eine Kündigung des Vertrages ist nicht vorgesehen; sie ist offenbar unmöglich ohne Rücktritt aus dem Völkerbund.

Materielles Recht. 5. Materielles Arbeitsrecht. Wie schon bemerkt, haben die Grundsätze materieller Natur, nach denen das Arbeitsrecht zu gestalten ist und die in dem Friedensvertrag Aufnahme finden sollen, nicht den Charakter unmittelbar verpflichtender Rechtsnormen.

Diese Grundsätze, die sich zum Teil mit den Forderungen des Programms der Konferenz des internationalen Gewerkschaftsbundes (I. G. B.) vom 1.—4. Oktober 1917 decken, sind, abgesehen von der mehr ethischen Forderung, dass die Arbeit nicht als Ware behandelt werden dürfe, folgende:

a. Koalitionsfreiheit (I. G. B., II *a*);
b. Verbot der Arbeit von Personen unter 14 Jahren (I. G. B., VII *a*: 15 Jahre). Von 14—18 Jahren Arbeit nur zulässig, soweit mit körperlicher Entwicklung und beruflicher Weiterbildung vereinbar (I. G. B., VII *b*, 15—18 Jahre);
c. der Lohn muss eine angemessene Lebenshaltung sichern;
d. gleicher Lohn für männliche und weibliche Arbeiter bei gleicher Leistung (I. G. B., VIII *e*);
e. wöchentlicher Ruhetag (Sonntag) (I. G. B., IV *d*);
f. 8stundentag bzw. 48stundenwoche (I. G. B., IV *a*, vorläufig 10 Stunden Maximum);
g. Gleichstellung der Ausländer mit den Inländern in bezug auf die Rechtsstellung als Arbeiter und für die Sozialversicherung (I. G. B., III *b*);
h. Pflicht zur Errichtung von Arbeitsinspektoraten unter Beizug von Frauen (I. G. B., X *a* und *b*).

Über Freizügigkeit, Heimarbeit, Hygiene sind keine Bestimmungen aufgenommen.

Im Oktober 1919 soll diese Konferenz in Washington zusammentreten und folgende Traktanden behandeln (Art. 39): Vorbereitungsarbeiten.

a. 8stundentag (48stundenwoche);
b. Fürsorge gegen Arbeitslosigkeit;
c. Frauenarbeit;
d. Kinderarbeit;
e. Ausdehnung und Anwendung der Berner Abkommen von 1906.

Die für die Vorbereitung dieser Konferenz bestellte Kommission umfasst Vertreter folgender Staaten: Vereinigte Staaten, Frankreich, Grossbritannien, Italien, Japan, Belgien und die Schweiz. Es können noch andere Staaten zugezogen werden. Die Schweiz nimmt, unpräjudizierlich für ihren Beitritt zum Völkerbund, an diesen vorbereitenden Arbeiten bereits teil. Sie glaubt auf Grund ihrer wirtschaftlichen Entwicklung als einer der acht industriell am meisten entwickelten Staaten dem Verwaltungsrate anzugehören.

X. Zeitpunkt und Modalitäten des Eintritts.

Wie bereits oben, Seite 50, ausgeführt ist, können die dreizehn eingeladenen neutralen Staaten binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten des Völkerbundes (Art. 1) durch Abgabe einer vorbehaltlosen Erklärung beitreten. Die Nichtbenutzung dieser Frist präjudiziert den spätern Beitritt nicht, der alsdann aber in den Formen erfolgt, die für die Staaten gelten, die nicht eingeladen worden sind, als ursprüngliche Mitglieder beizutreten. Frist für die Ausübung des Beitrittsrechtes.

Der Völkerbundsvertrag sagt nicht, wann er in Kraft tritt; dagegen stellen die Schlussbestimmungen des Friedensvertrages fest, dass der Vertrag mit Deutschland in Kraft trete, wenn er von diesem und drei der fünf Hauptmächte (Vereinigte Staaten, Frankreich, Grossbritannien, Italien und Japan) ratifiziert sei und dass von jenem Zeitpunkt an die im Friedensvertrag festgesetzten Fristen zu laufen beginnen [1]). Es ist anzunehmen, dass auch die in Art. 1 des Friedens- und des Völkerbundsvertrages bestimmte Frist mit dem Tag, da ausser Deutschland die dritte Hauptmacht den Friedensvertrag ratifiziert haben wird, ihren Anfang nimmt.

---

[1]) Beilage V. 18 (am Schlusse).

Bedeutung ursprünglicher Mitgliedschaft für die Schweiz.

Die Vorteile des Eintrittes innerhalb dieser Frist sind folgende: eine Abstimmung über die Aufnahme, für die eine Zweidrittelsmehrheit erforderlich ist, findet nicht statt; Schwierigkeiten, die anlässlich dieser Abstimmung wegen der Sonderstellung der Schweiz im Völkerbunde allenfalls — wenn auch zu Unrecht — entstehen könnten, würden vermieden. Sodann steht es den ursprünglichen Mitgliedern frei, die Vorschläge des Rates betreffend die obere Grenze der Rüstungen anzunehmen oder abzulehnen (Art. 8), während nachträglich eintretenden Staaten das Mass ihrer Rüstung als Bedingung der Zulassung vorgeschrieben wird. Würde die Schweiz nachträglich doch durch die Umstände auf den Beitritt angewiesen sein, so würde sie in der Bestimmung ihrer Wehrkraft ihre Unabhängigkeit tatsächlich verloren haben.

Der Verzicht auf den Anschluss als ursprüngliches Mitglied würde aber auch als Ausdruck des Misstrauens oder mindestens als Mangel an Vertrauen in den Völkerbund gedeutet werden und die vorteilhafte Stellung, welche die Schweiz durch ihr bisheriges entschiedenes Eintreten für den Völkerbundsgedanken sich erworben hat, würde verloren gehen. Auch die Sitzfrage würde von neuem aufgerollt. Selbst wenn der Rat des Völkerbundes nicht ohne weiteres den Sitz von Genf weg verlegen würde, könnte das Verhältnis zwischen der Schweiz und dem Völkerbund in bezug auf den Sitz nicht mehr das bleiben, als das es jetzt gedacht ist, da eine wesentliche Voraussetzung, der Beitritt der Schweiz, wegfiele.

Der Verzicht auf die Benutzung der Frist von zwei Monaten würde zwar nicht die Ablehnung bedeuten, aber er würde aussen- und innenpolitisch viele der Nachteile hervorrufen, welche die Ablehnung zur Folge hätte. Die Schweiz würde durch ihr vorläufiges Fernbleiben in keiner Weise die Zulassung der jetzt noch ausgeschlossenen Staaten beschleunigen und ihr späterer Beitritt, gleichzeitig mit diesen, würde ihr keineswegs etwa als ein Beweis der Selbständigkeit, sondern im Gegenteil als ein solcher einseitiger Orientierung zugunsten dieser Staaten ausgelegt. Es könnte jedenfalls die Schweiz, wenn sie sich unter solchen Umständen später anschlösse, kaum erwarten, im Völkerbund irgendwie die Rolle zu spielen, die ihrer bisherigen Mission in internationalen Angelegenheiten entsprechen würde.

Unter gar keinen Umständen will es der Bundesrat verantworten, diese Frist von zwei Monaten unbenützt verstreichen zu lassen; die Räte müssen selber darüber entscheiden, ob sich die Schweiz in dieser Frist erklären will.

Frist und Volksabstimmung.

Mit Rücksicht darauf, dass, wie der Bundesrat annimmt, das Volk selber die endgültige Entscheidung zu treffen hat, ist für die Schweiz die Einhaltung der Frist von zwei Monaten sehr schwierig. Es ist aber nach Mitteilungen von massgebender Stelle anzunehmen, dass eine vorläufige Erklärung der Bundesbehörden, unter Vorbehalt der Ratifikation durch Volk und Stände, genügte zur Wahrung des durch die Frist begrenzten Rechtes. Es würde nicht verstanden werden können, wenn im Zeitalter, in dem die Demokratie sich auch die internationale Politik erobern soll, dem einzigen Land der Welt, das für die Entscheidung über den Völkerbund an das Volk selbst appelliert, aus der Befolgung dieses Grundsatzes ein Rechtsnachteil erwachsen sollte. Dass zwei Monate für eine Behandlung der Angelegenheit vor einem Parlament und für die Durchführung einer Volksabstimmung zu kurz sind, ist klar, um so mehr als es sich um eine neuartige und äusserst wichtige Entscheidung handelt und vor dem Inkrafttreten des Friedensvertrages formell rechtlich überhaupt keine Grundlage für eine Beschlussfassung vorliegt. Es entspricht auch den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, dass ein Anspruch auf Geltendmachung eines Rechtes nicht verloren geht, wenn der Berechtigte ohne Verschulden eine Frist nicht hat einhalten können, die für die Ausübung des Rechtes angesetzt ist.

Voraussetzungen des Inkrafttretens des Völkerbundes.

Die Entscheidung innerhalb zweier Monate hat den Nachteil, dass diese unter Umständen erfolgen muss, ehe man sicher weiss, welche Staaten den Friedensvertrag ratifizieren und welche Neutralen beitreten. Für die Schweiz ist es namentlich wichtig, dass die sämtlichen grossen Staaten, insbesondere Europas, die jetzt unter den Gründern des Völkerbundes sind, diesem endgültig angehören; auch die Zugehörigkeit der Vereinigten Staaten wird für uns von allergrösstem Werte sein. Diese Macht, die hauptsächlich die Völkerbundsidee vertreten hat und die vermöge ihrer geographischen Lage den europäischen Konflikten fern steht, ist ganz besonders berufen, als ausgleichendes und stabilisierendes Element der europäischen Politik im Völkerbund zu wirken.

Es erscheint nun aber ausgeschlossen, dass der Völkerbund tatsächlich in Kraft gesetzt wird, ehe sämtliche fünf Grossmächte den Friedensvertrag und damit den Völkerbund ratifiziert haben. Ihre Zugehörigkeit ist nach Art. 4 ein integrierender Bestandteil des Völkerbundes und die erstmalige Berufung des Rates und der Versammlung hat durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten zu geschehen. Wenn nun durch unwahrscheinliche und

unvorhersehbare Ereignisse einer der ständig im Rat vertretenen Staaten ausscheiden würde, müssten neue Verhandlungen geführt werden, weil damit der Völkerbundsvertrag selber eine Änderung erleiden würde.

Ausschluss von Vorbehalten; Wahrung der Neutralität.

Art. 1 schreibt vor, dass die ursprünglichen Mitglieder vorbehaltlos beitreten. Unter Vorbehalt in diesem Sinne ist eine Erklärung zu verstehen, durch die ein Glied des Völkerbundes eine aus dem Bunde sich ergebende Verpflichtung ablehnt, eine Auslegung einseitig von sich aus festlegt oder gar ein Sondervorrecht über die vertraglichen Rechte hinaus für sich in Anspruch nimmt. Der Vorbehalt durchbricht den Vertrag zugunsten des Staates, der ihn anbringt. Der ausdrückliche Ausschluss von Vorbehalten erklärt sich aus den sehr schlechten Erfahrungen, die man an der II. Haager Konferenz gemacht hatte, wo Abkommen, die das Ergebnis mühsamer Kompromisse gewesen, von einzelnen Staaten schliesslich nur unter Ausschluss der diesen nicht passenden Artikel unterzeichnet oder ratifiziert wurden.

Ein Vorbehalt zugunsten der Neutralität — durch welche die aus Art. 16 fliessenden Mitgliedschaftspflichten eine wesentliche Änderung erfahren — wäre ausgeschlossen. Es ist aber kein Vorbehalt, wenn die Schweiz die Neutralität auf Grund des Art. 21 als mit dem Völkerbundsvertrag vereinbares Abkommen zur Wahrung des Friedens beibehält; denn hier hat die Ausnahmestellung wie für die Monroedoktrin ihre Begründung im Völkerbundsvertrag selbst und stellt nicht eine einseitige Erklärung des Beitretenden dar. Dass die schweizerische Neutralität als ein Abkommen zur Wahrung des Friedens zu betrachten ist, geht aus Art. 435 des Friedensvertrages hervor, und da dieser Vertrag gleichzeitig den Völkerbundsvertrag enthält und von den gleichen Staaten unterzeichnet ist, enthält Art. 435 eine authentische Auslegung in bezug auf Art. 21.

Mit Rücksicht darauf, dass die Schweiz einen besondern Wert auf die Neutralität legt, und dass die Sicherheit dieser Neutralität ganz wesentlich davon abhängt, dass über die Voraussetzungen ihrer Geltung keine Zweifel bestehen, ist es wichtig, dass die Schweiz über diesen Punkt anlässlich ihres Beitrittes eine Erklärung abgibt. Zwar kann eine Meinungsverschiedenheit darüber nicht bestehen, dass die Zusicherung der Beibehaltung der Neutralität sich speziell auf die Völkerbundsaktionen des Art. 16 bezieht — denn nur für diesen Fall ist sie überhaupt

notwendig —, aber es darf nichts unterlassen werden, was Anlass zu verschiedenen Auslegungen in wichtigen Punkten geben könnte. Die Schweiz will weder den Völkerbund durch eine zu weite Auslegung der Neutralität nachträglich enttäuschen, noch den Gegner des Völkerbundes durch eine nach dessen Auffassung zu scharf differenzierende Neutralität überraschen.

XI. Die verfassungsrechtliche Regelung des Beitrittes.

Eigenart des Völkerbundsvertrages.

Der Völkerbundsvertrag vom 28. April 1919 ist ein Abkommen, wie es in dieser Art wohl noch nie bestanden hat: für einen Staatenbund im bisherigen Sinne ist seine Organisation zu lose und seine Tendenz zu universell; im Vergleich zu den bisherigen internationalen Unionen ist der Völkerbund nach der politischen Seite ausserordentlich stark ausgebildet, und von einem Bündnis unterscheidet ihn seine auf Universalität und unbegrenzte Dauer gerichtete Tendenz. Trotzdem läge es nahe, den Völkerbundsvertrag als ein Bündnis zu betrachten, das nach Art. 85, Ziff. 5, der Bundesverfassung von der Bundesversammlung endgültig abgeschlossen werden dürfte. Aber die Gründer der Verfassungen von 1848 und 1874 haben bei der Aufstellung der erwähnten Verfassungsbestimmung zweifelsohne an eine Verbindung im Sinne des heutigen Völkerbundes nicht gedacht. Eine neue Weltlage und neue Ideen über die internationalen Verhältnisse haben eine neue politische Form werden lassen.

Ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision?

Mit Rücksicht darauf, dass ein Völkerbund seinem Wesen nach etwas Einziges ist, kann es sich nicht um eine allgemeine Bestimmung über Völkerbünde handeln, sondern nur um die Stellungnahme zu einer bestimmten Erscheinung der internationalen Politik, dem Völkerbundsvertrag vom 28. April 1919.

Bedingt der Völkerbund eine Abänderung der Bundesverfassung?

Die Beschreitung des Weges der Verfassungsrevision kann aus folgenden Gründen notwendig sein:

Einmal könnte die durch den Beitritt zum Völkerbunde für die Schweiz geschaffene Rechtslage eine Änderung der Bundesverfassung bedingen. Eine solche Änderung bringt der Völkerbund jedoch nicht: er greift weder in die Organisation noch in die Befugnisse der Eidgenossenschaft ein. Die Bindungen, welche die Eidgenossenschaft übernimmt, gehen grundsätzlich nicht weiter als z. B. in obligatorischen Schiedsverträgen oder in Verwaltungsunionen.

Sodann könnte es sich fragen, ob der Völkerbund nicht in bezug auf die Institution der Neutralität die Verfassung tangiere. Nun bleibt aber die Neutralität, wenn auch in einer neuen Ausprägung, erhalten. Und wäre das auch nicht der Fall, d. h. würde der Art. 16 in seinem vollen Umfang auf die Schweiz Anwendung finden, so wäre zu sagen, dass die Neutralität in der Verfassung nirgends als Rechtsvorschrift aufgestellt ist. Vielmehr hat man bei der Verfassungsberatung im Jahre 1847 — im Gegensatz zum Bundesvertragsentwurf von 1832 — die Erwähnung der Neutralität in Art. 2 abgelehnt, wohl unter dem Eindruck der verschiedenen Einmischungsversuche, welche die Grossmächte unter unzulässiger Berufung auf die Garantie der Neutralität bzw. des Bundesvertrages von 1815 gemacht hatten. Gleichwohl ist zu sagen, dass die Bundesverfassung von der immerwährenden Neutralität als etwas Gegebenem ausgeht. In den Kompetenzbestimmungen der Art. 85, Ziff. 6, und 102, Ziff. 9, wird sie zusammen mit der Unabhängigkeit als Gegenstand der Aufgaben der Bundesbehörden bezeichnet.

Politische Gründe für eine Verfassungsabstimmung.

Indessen ist diesen juristischen Überlegungen kein entscheidendes Gewicht beizulegen. Wir befinden uns einer neuen, vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogenen Situation gegenüber, und da es sich um eine Angelegenheit von höchster Bedeutung handelt, ist es eine politische Pflicht der Behörden, sich an die Instanz zum Entscheid zu wenden, von der sie ihre Befugnisse ableiten. Für die Verfassungsgesetzgebung gibt es nur Schranken der Form, aber keine des Inhaltes. Zwar soll eine verfassungsmässig zuständige Behörde nicht durch das Mittel einer Verfassungsrevision eine ihr unzweifelhaft obliegende Verantwortlichkeit abwälzen. Aber darum handelt es sich hier nicht, sondern es liegt gerade ein Fall vor, für den die Verfassung keine bestimmte Regelung getroffen hat.

Seit die Schweiz 1499 bzw. 1648 aus dem Römischen Reich ausgeschieden, ist sie immer, von der Periode der Helvetik und Mediation abgesehen, ein Staat gewesen, der mit keinem andern in irgendwelcher organischer, politischer Verbindung stand. Und in Übereinstimmung damit handhabte sie ihre Neutralität im Sinne möglichster Passivität gegenüber den Kriegen anderer Staaten. Durch den Völkerbund und durch die von diesem bedingte neue Orientierung der Neutralitätspolitik erhalten die auswärtigen Beziehungen der Schweiz zum Teil veränderte Grundlagen. Hierzu muss das Volk Stellung nehmen können. Nichts wäre verderblicher für unsere innere Politik, als wenn von den Räten ein Entscheid getroffen würde, von dem es ungewiss wäre, ob er die Mehrheit

des Volkes hinter sich hat. Der Völkerbundsgedanke könnte durch nichts mehr geschädigt werden als durch den Schein, dass der Beitritt zum Völkerbund von den Behörden aus Gründen, die das Volk nicht kennt oder billigt, erzwungen worden wäre.

Ist der Entscheid auf dem Wege der Verfassungsrevision herbeizuführen, so hat die Bundesversammlung einen Beschluss zu fassen, der dem Volk und den Ständen nach Bundesverfassung Art. 123 zur Abstimmung zu unterbreiten ist.

Vollmachtserteilung oder Entscheid.

Dieser Beschluss kann entweder der Bundesversammlung lediglich die Vollmacht erteilen, den Völkerbundsvertrag zu ratifizieren, wobei es den Räten überlassen bleibt, von dieser Befugnis Gebrauch zu machen oder nicht, oder aber die Räte beschliessen den Beitritt unter Vorbehalt der Zustimmung von Volk und Ständen. Ein positives Ergebnis der Abstimmung würde dann den Beitrittsbeschluss zu einem endgültigen machen.

Der erstere Weg erscheint ausgeschlossen. In einer so wichtigen Angelegenheit will das Volk entscheiden, nicht bloss Vollmachten erteilen, wobei es im Ungewissen bliebe, was schliesslich geschieht. Unrichtig wäre dieses Vorgehen auch deshalb, weil alsdann die Benützung der Frist zum Beitritt als ursprüngliches Mitglied ausgeschlossen wäre. Wenn dagegen der Beschluss der Räte ein positiver ist, so kann, unter Vorbehalt des Ergebnisses der Volksabstimmung, eine Erklärung in nützlicher Frist abgegeben werden. Ob diese Erklärung nur den Charakter einer Mitteilung haben würde, oder ob sie der unter Ratifikationsvorbehalt erfolgten Unterzeichnung eines Vertrages gleichzustellen sein würde, lässt sich zurzeit nicht beantworten. Es wird die Form zu wählen sein, die einerseits so wenig als möglich auch nur den Schein einer Präjudizierung des Volksentscheides besitzt und anderseits als vollgültige Wahrung des Beitrittsrechtes anerkannt wird.

Revision des Völkerbundsvertrags und eidgenössisches Verfassungsrecht.

Der Bundesbeschluss hat in erster Linie die Frage des Beitrittes zu regeln. Soll er sich darauf beschränken? Zwei Punkte sind allenfalls gleichzeitig zu ordnen und sollten geordnet werden: die Revision des Völkerbundsvertrages und der Austritt.

Was zunächst die Revision anbelangt, so bedarf diese der Ratifikation durch die einzelnen Völkerbundsstaaten. Der Staat, der die Ratifikation verweigert, kann zurücktreten. Tritt er nicht zurück, so bleibt er bis zur gültigen Kündigung gebunden durch den revidierten Vertrag. Wer soll die für die Schweiz verbindliche Erklärung über Annahme oder Verwerfung einer Revisionsbestimmung abgeben?

Die Revision ändert den Völkerbundsvertrag, wie er in dem Zeitpunkt besteht, da Volk und Stände gegebenenfalls den Beitritt gutheissen. Soll deshalb jede Revision wieder in gleicher Form ratifiziert werden? Dieser Weg ist zu umständlich, um so mehr, als viele Revisionen sich jedenfalls auf untergeordnete Punkte beziehen werden. Auch handelt es sich jetzt für das Volk und die Stände nur darum, ob die Schweiz beitreten soll, nicht aber darum, ob die einzelnen Artikel des Völkerbundsvertrages wie revidierte Artikel unserer eigenen Verfassung angenommen werden sollen. Mit der Annahme des Völkerbundes nimmt man auch die in Art. 26 vorgesehene Revidierbarkeit des Vertrages an. Die Revision selbst ist deshalb rechtlich nicht auf eine Linie mit dem Beitritt zu stellen, wenn schon es denkbar ist, dass es sich einmal um Revisionen von einschneidender Bedeutung handeln könnte. In diesem Falle aber würde nichts im Wege stehen, wenn die Räte wiederum wie jetzt den Weg der Verfassungsabstimmung einschlagen würden.

Die zweckmässigste Lösung dürfte darin bestehen, dass die Revision des Völkerbundsvertrages, wenigstens als Regel, staatsrechtlich dem Abschluss eines Vertrages gleichgestellt wird. Denn tatsächlich ist die Ratifikation der Revisionsbeschlüsse des Völkerbundes die Eingehung einer internationalen Verpflichtung. Der Umstand, dass nicht die übliche Form eines Vertragsschlusses in Betracht kommt, sondern dass ein Beschluss der Versammlung und des Rates des Völkerbundes die Grundlage der Verpflichtung bildet, ist unerheblich.

Vor den eidgenössischen Räten liegt gegenwärtig die Staatsvertragsinitiative. Es ist noch unentschieden, ob ein Gegenvorschlag und, wenn ja, welcher gemacht wird. Jedenfalls wäre es nicht empfehlenswert, die durch die erwähnte Initiative angeregte Revision von B. V. Art. 89 mit einer speziellen Bestimmung betreffend die Genehmigung der Völkerbundsvertragsrevisionen zu belasten. Anderseits geht es auch nicht wohl an, die durch die Staatsvertragsinitiative herbeizuführende Mitwirkung des Volkes in bezug auf die Revision des Völkerbundes einzuschränken. Wenn nun die Entscheidung über die Revision des Völkerbundes einem internationalen Vertragsschluss gleichgestellt wird, so folgt ohne weiteres, dass eine Revision des Art. 89 der Bundesverfassung auch auf diese Entscheidungen sich gegebenenfalls bezieht.

Genehmigung von besondern zum Völkerbund gehörenden Abkommen.

Diese Lösung ist auch deshalb empfehlenswert, weil nicht nur Revisionen des Völkerbundsvertrages in Betracht kommen, sondern weil voraussichtlich auch sonst Abkommen in Verbindung mit dem Völkerbund abgeschlossen werden müssen. So ist

bereits das Abkommen über das internationale Arbeitsrecht ein für alle Glieder des Völkerbundes verbindlicher Vertrag. Es ist wahrscheinlich, dass weitere solche Verträge abgeschlossen werden, z. B. das in Vorbereitung befindliche Abkommen über den internationalen Transit (Art. 23 *e*). Aber auch andere Übereinkünfte — Konkordate, denen die Völkerbundsstaaten beitreten oder nicht beitreten können — werden voraussichtlich von der Versammlung ausgehen. Gerade im Ausbau des internationalen Rechtes erblicken wir eine Hauptaufgabe der Versammlung.

Ein letzter Punkt bildet die Ausübung des Kündigungsrechtes nach Art. 1 und des Rücktrittsrechtes nach Art. 26. Das erstere kann jederzeit auf zwei Jahre hinaus ausgeübt werden; das letztere jederzeit und sofort, wenn gegen den Willen des Rücktretenden ein Revisionsbeschluss angenommen worden ist. Kündigung und Rücktritt.

Die Ausübung des Kündigungsrechtes wird in der Regel als in die Zuständigkeit der Regierung fallend angesehen: die Genehmigung der Parlamente ist nur zur Knüpfung, nicht aber zur Lösung eines Vertragsverhältnisses erforderlich. Bei einem Vertragsverhältnis, wie es der Völkerbund darstellt, hat aber die Kündigung bzw. der Rücktritt in jedem Falle eine sehr grosse Bedeutung und ist unter Umständen noch wichtiger in seinen Folgen als der Beitritt. Durch das Ausscheiden werden auch der vom Volk und den Ständen angenommene Beitritt und die zu diesem Zwecke in die Bundesverfassung aufgenommenen Bestimmungen hinfällig. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, Beschlüsse über Ausübung des Kündigungs- und Rücktrittsrechtes den Beschlüssen über den Beitritt zum Völkerbund gleichzustellen.

Da die Kündigung in jedem Falle nur auf zwei Jahre hinaus, aber jederzeit erfolgen kann (Art. 1) und in Art. 26 keine bestimmte Frist für die Ausübung des Rücktrittsrechtes festgesetzt ist, kann die mit einer Volksabstimmung verbundene Verzögerung keine Nachteile zur Folge haben (vgl. indessen unten S. 139).

Was die äusserliche Einreihung des Artikels in die Bundesverfassung anbelangt, so könnte man daran denken, dass dieser entweder im Zusammenhang mit Art. 8 (Recht der Eidgenossenschaft zum Abschluss von Staatsverträgen) als Art. 8bis oder mit Art. 85 (Befugnisse der Bundesversammlung) als Art. 85bis untergebracht, oder in die Übergangsbestimmungen versetzt würde, weil er in bezug auf seinen wichtigsten Teil, d. h. die Genehmigung der Beitrittserklärung, nur vorübergehend gilt und durch den vollzogenen Beitritt gegenstandslos wird. Indessen kann Stellung des neuen Artikels in der Verfassung.

weder die eine noch die andere dieser Lösungen befriedigen, da der Artikel, weil auf ein bestimmtes Abkommen bezüglich, ein fremdartiger Bestandteil in den jetzigen Abschnitten der Verfassung wäre und weil die Übergangsbestimmungen die Einführung der Verfassung von 1874 betreffen. Unter diesen Umständen erscheint es als das richtigste, der Verfassung einen neuen, vierten Abschnitt, überschrieben „Völkerbund" und enthaltend einen neuen Art. 124, anzufügen.

XII. Schlussfolgerungen.

Standpunkte der Beurteilung.

Wie in den einleitenden Sätzen zu dieser Botschaft ausgeführt worden ist, muss für die Entscheidung der Frage: Beitritt oder Nichtbeitritt? ein doppelter Gesichtspunkt in Betracht kommen. Wir fragen uns zunächst, welche Vorteile und welche Nachteile ergeben sich voraussichtlich für unser Land im einen und im andern Falle als unmittelbare Folge unserer Stellungnahme. Sodann aber müssen wir uns auch darüber Rechenschaft geben, welche Haltung sich für uns als Pflicht ergibt vom höhern Standpunkte der Menschheit aus, von der unser Volk nur ein Teil ist. Und letzten Endes hängt das Wohl jedes Gliedes von dem Wohl der Gesamtheit ab.

Unabhängigkeit.

Unser höchstes politisches Gut ist die Unabhängigkeit. Formell kann diese durch den Völkerbund keine Einschränkung erleiden, da die Schweiz bei jeder Änderung des Vertrags zurücktreten und auch sonst jederzeit auf zwei Jahre hinaus kündigen kann. Aber auch während der Dauer der Mitgliedschaft ergeben sich für sie keine Pflichten, die nicht in gleicher Weise allen andern Staaten obliegen, und die sich mit Ausnahme der Neutralitätspolitik im übrigen decken mit der Haltung, welche unser Land auch sonst beobachten würde.

Aber wenigstens eine mittelbare Abhängigkeit von den mächtigsten Staaten des Völkerbundes wird befürchtet. Infolge des vorläufigen Ausschlusses wichtiger Staaten vom Völkerbund besteht die Gefahr, dass dessen schwächere Mitglieder in den politischen Gegensatz zwischen den Hauptmächten des Völkerbundes und den ausserhalb des Bundes stehenden Staaten hineingezogen werden und dabei an die ersteren gebunden wären. Der Umstand, dass der Völkerbund nicht wenigstens ganz Europa umfasst, ist in der Tat geeignet, die Schweiz als Glied desselben unter Umständen in eine Lage zu bringen, die sie im Interesse ihrer Unabhängigkeit vermieden sehen möchte. Diese Unabhängigkeit wäre aber durch ihr Fernbleiben vom Völkerbund keineswegs besser gewahrt. Im

Gegenteil. Jene Politik, die ihre Grundlage in einer annähernden Gleichgewichtslage der Kontinentalmächte und ihrer Gruppierungen hatte, ist heute nicht mehr möglich, nicht nur weil der Krieg die Machtverhältnisse der Staaten wesentlich verschoben hat, sondern auch weil das Britische Reich und die überseeischen Staaten, vorab die Union, in viel engere Beziehungen zur Politik der Festlandsstaaten getreten sind als je zuvor.

Der Völkerbund, der den allergrössten Teil der Staaten in eine, wenn auch lose, so doch immerhin stabile und organische Verbindung bringen wird, schliesst, solange er besteht — und wir hoffen, dass er bestehe und sich lebensfähig entwickle —, eine politische Orientierung aus, die ein labiles Gleichgewicht isolierter Staaten voraussetzen würde. Wenn die Unabhängigkeit der Schweiz jeweilen am wenigsten gesichert war, sobald eine einzelne Macht ein entschiedenes politisches Übergewicht besass, wie z. B. in der zweiten Hälfte des XVII. Jahrhunderts und zur Zeit Napoleons I., so können daraus für die Gegenwart nicht ohne weiteres Schlüsse gezogen werden. Damals war die überragende Macht in einem einzigen Staate konzentriert. Der Völkerbund dagegen ist eine Zusammenfassung zahlreicher und in verschiedenem Masse und in verschiedenem Sinne an der Schweiz interessierter Staaten. Wir glauben, dass nirgends die Absicht besteht, auf die Schweiz einen Druck auszuüben. Wir dürfen auch darauf zählen, dass wir unter den führenden Mächten des Völkerbundes immer solche finden würden, die uns unterstützen. Grund zu dieser Annahme ist die Tatsache, dass unser Land während der fünfjährigen Weltkrisis trotz mancherlei Schwierigkeiten immer Verständnis und Unterstützung für seine wichtigsten Bedürfnisse gefunden hat. Was aber jeden Vergleich zwischen heute und früheren Zeiten sehr fraglich erscheinen lässt, das ist die Demokratie, die sich seither in allen Ländern durchgesetzt hat.

Bliebe die Schweiz ausserhalb des Völkerbundes, so wäre ihre tatsächliche Unabhängigkeit nur scheinbar eine grössere. Die Bedeutung des Völkerbundes würde um dieser Tatsache willen nicht geringer sein: er würde gleichwohl die meisten und mächtigsten Staaten umfassen und gleichwohl das Hauptbezugsgebiet für unsere Rohstoffe und Lebensmittel und der Hauptmarkt für unsere Industrien sein. Wir blieben somit doch in manchen Beziehungen auf jene Länder angewiesen. Aber unsere Beziehungen zu jenen Staaten würden wohl kaum erleichtert, da sie in unserem Fernbleiben vom Völkerbund einen Mangel an Vertrauen zu ihnen, eine eigenwillige und selbstsüchtige Absonderung von

dem erblicken würden, was sie als die allgemeine Sache der Menschheit betrachten. Jedenfalls ist zu fürchten, dass unsere Haltung so ausgelegt würde. Ausserhalb des Völkerbundes stehend, hätten wir auch viel weniger Aussicht, bei Anständen mit einer der führenden Mächte des Bundes freundschaftliche Unterstützung bei einer andern von ihnen zu finden.

Unvermeidlich würden wir, wenn wir nicht beitreten, an die Seite der Staaten gedrängt, die dem Bunde noch nicht angehören. Wir sind wirtschaftlich zu abhängig und kulturell mit unsern Nachbaren viel zu nahe verbunden, als dass wir uns gegenüber dem Völkerbund bis zu einem gewissen Grad isolieren und uns doch in gleichem Masse von den übrigen Staaten unabhängig halten könnten. Diese wären aber, mit Rücksicht auf ihre gegenwärtigen finanziellen Schwierigkeiten und zum Teil auch wegen der Ähnlichkeit ihrer Volkswirtschaft mit der unsrigen, gar nicht in der Lage, uns einen Ersatz für die Länder des Völkerbundes zu bieten. Viel eher wäre eine unsere Aufnahmefähigkeit übersteigende Zuwanderung und wirtschaftliche Durchdringung von jener Seite zu befürchten, der wir in unserer Isolierung kaum den nötigen Widerstand leisten könnten.

Sicherheit.

Die Unabhängigkeit unseres Landes ist aufs engste mit unserer äussern Sicherheit verbunden. Je mehr die Möglichkeit kriegerischer Angriffe auf unser Land und die Kriegsgefahr überhaupt zurücktritt, um so grösser ist unsere Unabhängigkeit; denn gegenüber unsern grossen Nachbarn sind wir zu schwach und, in einen Krieg verwickelt, vermögen wir auch als Verbündete uns nicht genügend zur Geltung zu bringen.

Wenn der Völkerbund auch nur zu einem Teil seinen Zweck erreicht, so bringt er uns eine erhöhte Sicherheit. Der Zustand, wie er seit einigen Jahrzehnten bestanden und sich im letzten Jahrzehnt immer mehr zugespitzt hat, war namentlich für ein Land wie die Schweiz ein derart gefährlicher und liess dem Einsichtigen unsere Lage so prekär erscheinen, dass wir nichts unterlassen dürfen, was irgendwelche Aussicht bietet, aus den Zuständen der Vergangenheit hinauszukommen. Dass uns ein gnädiges Schicksal vor dem Kriege bewahrt hat, darf uns nicht in falsche Sicherheit wiegen, uns nicht hindern, dass wir die Augen auftun und uns besinnen, was wir aus der furchtbaren Katastrophe zu lernen haben und nach welchen Gesichtspunkten wir in der Zukunft unsere Aussenpolitik zu orientieren haben.

Man könnte vielleicht sagen, dass, wenn der Völkerbund den allgemeinen Frieden sichert, er dies mit und ohne uns in

gleicher Weise tun könne. Abgesehen davon, dass ein so kleinlicher Standpunkt, wonach man dem Völkerbund gleichzeitig misstraut und doch von ihm Vorteil erwartet, unser unwürdig wäre, würde dies auch nicht richtig sein. Die Zugehörigkeit zum Völkerbund allein gibt uns in allen Fällen einen Anspruch auf die durch den Völkerbund in Art. 12 und 17 geschaffenen Friedenssicherungen, und nur sie bringt uns die Vorteile, welche der Art. 10 über die in der Neutralitätsakte von 1815 ausgesprochene Gebietsgarantie hinaus bieten kann.

Wenn wir eine Erhöhung der Sicherheit von dem Bestehen des Völkerbundes, d. h. von der dadurch bewirkten Verminderung der Kriege erwarten, so wollen wir uns keineswegs verhehlen, dass die Mitgliedschaft im Völkerbund uns auch eine vermehrte Gefahr bringen kann, weil wir bei den Gesamtaktionen des Bundes nicht in der Lage sein werden, beiden Parteien in allen Beziehungen eine gleiche Behandlung zuteil werden zu lassen. Diese Gefahr kann verschieden eingeschätzt werden, sowohl mit Bezug auf die Möglichkeit, dass es überhaupt zu Gesamtaktionen des Völkerbundes komme, als auch auf die Wahrscheinlichkeit, dass gegebenenfalls eine differentielle Handhabung der Neutralität Vorwand zur Verletzung unseres Landes bietet. Mit Rücksicht darauf, dass in der Landesverteidigungskommission die Ansicht vertreten worden ist, dass diese Gefahr eine bedeutende sei, wollen wir sie in der Abwägung aller für oder gegen den Eintritt in Betracht kommenden Umstände durchaus als das Hauptbedenken betrachten. Sie ist, zusammen mit den wirtschaftlichen Rückschlägen, die unsere Teilnahme an den Sanktionen in jedem Falle nach sich zieht, tatsächlich der einzige materielle Nachteil, der sich vom Eintritt in den Völkerbund voraussehen lässt.

Bei der Einschätzung dieses Nachteils müssen wir in erster Linie uns sagen, dass er das Risiko ist, das wir auf uns nehmen, um die grosse Idee des Völkerbundes verwirklichen zu helfen. Aber im weitern müssen wir uns auch vergegenwärtigen, dass unsere Lage beim grundsätzlichen Festhalten an einer bedingungslosen Neutralität auch gegenüber den Gesamtaktionen des Völkerbundes eine äusserst heikle und schwierige, wenn nicht geradezu unhaltbare sein würde. Die dannzumalige Lage würde sich mit derjenigen im letzten oder gar in früheren Kriegen überhaupt nicht ohne weiteres vergleichen lassen. Als neutrales Mitglied des Bundes würde einmal unsere Stellung eine schiefe sein gegenüber diesem, weil wir mit ihm nicht solidarisch wären. Das gleiche wäre aber auch der Fall gegenüber dem Friedensbrecher, weil wir indirekt

doch durch die vom Völkerbunde ausgeübte Blockade gezwungen wären, ihm gegenüber uns abzuschliessen.

Stünden wir ausserhalb des Bundes, so wären wir in allen Fällen politisch isoliert. Der Völkerbund würde unserer Neutralität kaum freundlich gegenüberstehen; er würde sie als eine indirekte Begünstigung seines Gegners betrachten und der letztere — von dem grössten Teil der Welt bekämpft — würde sich uns gegenüber wohl auch in erster Linie durch blosse Zweckmässigkeitsüberlegungen, nicht aber durch Dankbarkeit für unsere bedingungslos neutrale Haltung bestimmen lassen.

Wir stehen — das dürfen wir uns nicht verhehlen — vor neuen Tatsachen, denen gegenüber wir Entschlüsse fassen müssen, die nicht nur Vorteile für uns haben können.

Die militärische Lage.

Die Prüfung der militärischen Lage hat ergeben, dass — abgesehen von den Aussichten der Respektierung der Neutralität bei den Gesamtaktionen des Art. 16 — diese für uns innerhalb und ausserhalb des Völkerbundes etwa die gleiche sein würde. Die Behauptung der Neutralität in allen kriegerischen Konflikten verlangt, dass wir eine ausreichende und schlagfertige Armee besitzen, weil wir in jedem Falle die Verteidigung der Unverletzlichkeit unseres Gebietes mit eigenen Mitteln durchführen müssen und nicht lediglich ein Kontingent zu einer grossen Völkerbundsarmee, die auch uns zu verteidigen hätte, stellen müssen. Dafür haben wir auch erhöhte Aussicht, dass die Schweiz nicht Kriegsschauplatz wird.

Ob der Völkerbund — wie er es vor hat — eine wesentliche Herabsetzung der Rüstungen erreicht, ist vielleicht ungewiss. Sicher aber ist, dass, wenn überhaupt das Wettrüsten unterdrückt und das Mass der Rüstungen herabgesetzt werden kann, dies nur durch den Völkerbund möglich ist; andernfalls werden die Zustände voraussichtlich noch schlimmer werden als vor dem Krieg. Ob die Schweiz im Bunde sei oder nicht, ist für den Erfolg der Abrüstungsbestrebungen wohl nebensächlich; aber wenn wir dieses Ziel erreichen wollen, so müssen wir auch dazu beitragen, da man unsere Mitwirkung wünscht.

Die wirtschaftliche Lage.

Der Völkerbundsvertrag sichert den Mitgliedern des Völkerbundes wirtschaftliche Vorteile nur in sehr unbestimmter Form. Es wäre deshalb irrig, ihm beizutreten in der Meinung, dadurch unmittelbar Sicherheiten für unsere auswärtigen Handelsbeziehungen zu erlangen.

Dagegen muss bedacht werden, dass, wenn wir ausserhalb des Völkerbundes bleiben, unsere politische Isolierung uns auch

die Schaffung sicherer und vorteilhafter Grundlagen für unseren auswärtigen Handel sehr erschweren könnte. Heute und wohl noch für längere Zeit werden manche Länder geneigt sein, ihrer Handelspolitik eine schutzzöllnerische Orientierung zu geben. Und ebenso ist es denkbar, dass die im Kriege vereinten Staaten sich in den internationalen Handelsbeziehungen gegenseitig bevorzugen. Jedenfalls wird ein Staat, der zum Beitritt in den Völkerbund eingeladen, diesem fern bleibt, in der Regel weniger günstige Vorbedingungen für den Abschluss von Handelsverträgen finden, als wenn er durch den Völkerbund mit dessen Gliedern in eine intimere Beziehung getreten wäre. In einer Zeit, in der gefühlsmässige Momente einen so starken Einfluss auf die Politik haben, dürfen auch für die wirtschaftlichen Fragen diese Imponderabilien nicht unterschätzt werden. Es wäre deshalb viel zu optimistisch, anzunehmen, dass die Schweiz als kräftiger Abnehmer handelspolitisch sich auch als Verkäufer unter allen Umständen eine befriedigende Stellung erringen könnte.

Bei der Beurteilung dieser Seite des Völkerbundsproblems darf nie ausser acht gelassen werden, dass die wirtschaftliche Existenz der Schweiz in weitestgehendem Masse auf ihren Beziehungen zum Auslande beruht. Unsere Industrien arbeiten im wesentlichen auf den Export. Unsere Rohstoffversorgung kommt aus dem Auslande: unsere Transportverhältnisse, und zwar sowohl was die Benützung der schweizerischen Schienenstränge durch ausländische Transporte als was unsere Zufuhren betrifft, sind von Verständigungen mit dem Auslande abhängig.

Bietet das Völkerbundsstatut handelspolitisch positiv sehr wenig — oder in den Augen des Skeptikers nichts — so erlaubt doch der Beitritt der Schweiz die engere Fühlungnahme; sie erleichtert den Kontakt mit den Regierungen der andern Staaten. und sie bildet einen wesentlichen moralischen Faktor, auf den sich die Schweiz, wenn sie in ihren vitalen Interessen bedroht ist. berufen kann. Tritt die Schweiz nicht bei, so sind eine Menge von Verhandlungen und Verständigungsmöglichkeiten ausgeschlossen; die internationalen Beziehungen der Völker werden in ihrer Abwesenheit geregelt, und sie wird die besten Gelegenheiten verlieren, wo sie ihre Stimme erheben kann.

Anderseits muss berücksichtigt werden, dass der Völkerbund durch sein System der Sanktionen auch bedeutende Gefahren und Nachteile wirtschaftlicher Art bringen kann, und zwar in besonderm Mass für ein Land, das, wie die Schweiz, so eng mit der Weltwirtschaft verbunden ist. Diese Nachteile und Gefahren bestehen.

wenn auch in verschiedener Form, sowohl wenn die Schweiz dem Völkerbund beitritt, als wenn sie ihm fernbleibt. Im letztern Falle würde sie bei der Aufrechterhaltung ihres Wirtschaftslebens während der Völkerbundsaktionen voraussichtlich auf noch grössere Schwierigkeiten stossen als im vergangenen Kriege, da die Blockade noch allgemeiner und noch strenger wäre; und die Schweiz würde, als dem Völkerbund nicht angehörend, auf weniger Entgegenkommen und Sympathien rechnen können als bisher. Ist die Schweiz dagegen als Glied des Völkerbundes an den wirtschaftlichen Massnahmen gegen den Friedensbrecher beteiligt, so wird sie nicht nur selber vom Verkehr mit diesem Staate, auch zu ihrem Nachteil, abgeschnitten sein, sondern sie wird ihr Vermögen und vielleicht auch ihre Angehörigen in jenem Staate Retorsionsmassregeln ausgesetzt sehen. Diesen Nachteilen, die bei einem Konflikt namentlich mit unsern Nachbarstaaten, aber auch mit verschiedenen andern Ländern, sehr grosse sein können, steht als Vorteil gegenüber der Anspruch auf wirtschaftliche Aushilfe seitens der andern Völkerbundsstaaten.

Die soziale Lage.

Der Umstand, dass im Falle des Nichtbeitrittes die Schweiz auch an der Konvention über das Arbeitsrecht nicht teilnehmen könnte, würde an sich weniger ins Gewicht fallen, da nichts die Schweiz hindern würde, von sich aus ihre Arbeitsgesetzgebung fortschrittlich auszubauen; aber sie würde die bis zu einem gewissen Grade führende Rolle, die sie auf dem Gebiete des internationalen Arbeitsrechts innegehabt, verlieren und damit jeden Einfluss auf diesem Gebiet einbüssen. Es ist auch ihre moralische Pflicht, hier mitzuarbeiten.

Die heftige Gegnerschaft, auf welche der Völkerbundsvertrag in manchen Kreisen stösst, wird teilweise damit begründet, dass dieser Völkerbund gewissermassen das konservative Prinzip in der Welt bedeute, dass er kapitalistischen Interessen diene und den Zweck habe, die Staatswesen, die mehr oder weniger stark in der Sozialisierung oder Kommunisierung vorgeschritten sind, niederzuhalten. Es wird daraus etwa die Forderung abgeleitet, dass die Schweiz durch ihr Fernbleiben gegen diese einseitige Tendenz des Völkerbundes Stellung nehmen und sich nicht binden solle, bis durch die als unausbleiblich und nahe bevorstehend betrachtete revolutionäre Bewegung der Boden für einen wahrhaft demokratischen und sozialen Völkerbund geschaffen sei. Von diesem Standpunkte aus wäre eine unbedingt neutrale Haltung auch deshalb geboten, weil die sozialen Gegensätze, die durch unser Land gehen, einerseits vom Völkerbund, anderseits von den ausgeschlossenen Staaten verkörpert wären und nun gewissermassen

die konfessionellen und nationalen Gegensätze ablösten, die früher. und zum Teil bis heute. die dauernde Neutralität der Schweiz zu einer Notwendigkeit für uns gemacht haben.

Dem gegenüber ist in erster Linie zu sagen, dass keine einzige Bestimmung des Vertrages in irgend einer Weise die Staatsverfassung oder das Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Mitglieder des Völkerbundes präjudiziert oder dem Bunde ein Einmischungsrecht in die innern Angelegenheiten der Staaten gewährt. Dass diejenigen Staaten, in denen sich die soziale Bewegung besonders stark geltend gemacht hat, nicht unter den ursprünglichen Mitgliedern figurieren, ist keineswegs ein Beweis dafür, dass der Völkerbund solche Staaten nicht aufnehmen würde. Ihr vorläufiger Ausschluss ist die Folge des Umstandes, dass diese Länder bis jetzt mit den Gründern des Völkerbundes im Kriege gestanden, bzw. heute noch nicht Frieden geschlossen haben oder keine stabilen und anerkannten Regierungen besitzen. Die sozialen Umwälzungen in Russland und Ungarn ebenso wie in Deutschland zeigen übrigens, dass auch für soziale Neuordnungen der bisherige nationale Staat die Unterlage bildet. Der Völkerbund, der sich auf diesen Staaten aufbaut, bildet deshalb kein Hindernis für wirtschaftliche Umwandlungen, und es hängt ausschliesslich von der politischen Entwicklung in den einzelnen Staaten ab, welche Wirtschaftssysteme im Völkerbund vertreten sein werden. Übrigens gehören gerade einige der wichtigsten Länder des Völkerbundes zu denjenigen Staaten, die in ihrer demokratischen und sozialen Entwicklung weit vorgeschritten sind.

Wenn der Völkerbund ein Mittel ist, den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu erleichtern, so ist er auch gleichzeitig eine Voraussetzung für soziale Fortschritte. In dem Masse, als das Wirtschaftsleben von kriegerischen Katastrophen befreit und die wirtschaftlichen Mittel für friedliche Zwecke frei werden, wird sich die Produktion und mit ihr die Lebenshaltung heben.

Aber auch wenn man den Völkerbund und dessen wirtschaftliche Vorteile noch so skeptisch betrachten will, wird man doch zugeben müssen. dass ohne den Völkerbund die internationalen Beziehungen noch unsicherer, die Anforderungen an die Kriegsbereitschaft immer noch grösser und damit die Aussichten für eine freiheitliche und sozial fortschrittliche Entwicklung der Staaten entsprechend geringer sein werden.

Die Stellung der Schweiz zu den einzelnen Staaten.

Das Verhältnis der Schweiz zu den einzelnen Staaten kann durch die gemeinsame Zugehörigkeit zum Völkerbund wohl nur

Förderung erfahren; das Fernbleiben dagegen hätte fast unvermeidlich eine Erkältung in den Beziehungen zu einigen der führenden Mächte des Völkerbundes zur Folge.

Das Verhältnis zu den dem Völkerbund nicht angehörenden Staaten wird wesentlich dadurch bestimmt sein, ob diese Staaten Wert auf den Beitritt zum Völkerbund legen oder ob sie sich mehr oder weniger eng gegen die Politik des Völkerbundes zusammenschliessen. Im erstern Falle könnte uns die Mitgliedschaft in den Beziehungen zu diesen Staaten keineswegs ein Hindernis sein; vielmehr vermöchten wir dank dem ungetrübt gebliebenen Verhältnis eine Verbindung zwischen ihnen und dem Völkerbund herzustellen. Im letztern Falle dagegen würde die Schweiz in eine schwierige Lage kommen, gleichgültig, ob sie dem Völkerbund angehört oder ihm fernbleibt. Tritt die Schweiz bei und würde sich nachträglich ergeben, dass der Völkerbund seiner Mission als Träger einer allgemeinen Friedensordnung nicht gerecht zu werden vermöchte, so müsste die Schweiz die Frage ihrer Zugehörigkeit zum Bunde in Wiedererwägung ziehen. Doch hoffen wir bestimmt, dass diese für uns schmerzliche Lage nicht eintreten wird; denn in diesem Falle wären die Voraussetzungen für unsere selbständige Existenz auf alle Fälle die denkbar ungünstigsten geworden.

Wir vertrauen vielmehr darauf, dass der jetzige Völkerbund sich in nicht ferner Zeit zu einem allgemeinen Völkerbunde erweitert. Geschieht dies nicht, so erscheint es fast unvermeidlich, dass sich in ihm selber auflösende Kräfte früher oder später geltend machen würden. Dann wäre die Unabhängigkeit der Schweiz vielleicht nicht mehr durch die Gefahr einer einseitigen Orientierung ihrer Politiker bedroht, sondern durch die allgemeine Unsicherheit, welche die unausbleibliche Folge des Rückfalls in den chaotischen, organisationslosen Zustand der Staatenwelt sein müsste.

Die internationale Stellung und Mission der Schweiz im allgemeinen.

Die internationale Stellung der Schweiz wird durch ihre Mitgliedschaft im Völkerbunde und speziell durch die Tatsache, dass der Sitz des Bundes sich in der Schweiz befindet, gehoben. Wir treten damit in engere Beziehungen zu den massgebenden Faktoren und den ständigen Trägern des internationalen Lebens. Die Sessionen des Rates und der Versammlung werden in der Regel in Genf stattfinden, und der Rat wird in den ersten Jahren, vielleicht aber bleibend, mehr oder weniger permanent sein. Daraus müssen sich mannigfache Wechselbeziehungen ergeben, bei denen wir mittelbar Empfangende und Gebende sind. Namentlich stark aber werden die Einflüsse sein, die von den ständigen Ämtern des Völkerbundes, dem Generalsekretariat und den ander-

weitigen, dem Völkerbund unterstellten Organisationen ausgehen. Die geplante Zusammenfassung internationaler öffentlicher Tätigkeit im Völkerbunde wird einen Brennpunkt weltweiter Interessen schaffen, von dem starke Anregungen auf unser politisches Denken ausgehen müssen. Diese Einflüsse haben wir, da sie nicht einseitig nationaler, sondern universeller Art sind, nicht nur nicht zu fürchten, sondern wir müssen sie auf das freudigste begrüssen: unser Staat erhält dadurch die Impulse und die Kräfte, um über seine individuelle, nationale Aufgabe hinaus in eine höhere, internationale hineinzuwachsen.

Lange hatte die Schweiz eine Daseinsberechtigung, nicht nur als ein lebensfähiges geschichtliches Gebilde, sondern als Trägerin des demokratischen und republikanischen Prinzips, vorab in Europa. In dem Masse als diese staatspolitischen Prinzipien sich im Leben aller Völker, insbesondere auch aller unserer Nachbarn, durchsetzen, hören sie auf, imstande zu sein, der Schweiz eine besondere politische Individualität zu geben und eine besondere Mission unseres Landes zu begründen.

Die föderative Zusammenfassung freiheitlich organisierter Staaten zur gemeinsamen Förderung und Sicherung der Rechtsordnung ist die grosse Aufgabe der Zukunft auf dem Gebiete der Staatenpolitik: es ist die Idee des Völkerbundes. Durch ihre Geschichte, die eine fortschreitende Entwicklung des Föderativprinzips darstellt, sowie durch ihre Zusammenfassung verschiedensprachiger Völkerstämme ist die Schweiz von vornherein in der Richtung der kommenden Entwicklung eingestellt. Indem sie tatkräftig in dieser Richtung mitarbeitet, bleibt sie ihrem eigensten Wesen treu und verfolgt eine Politik, die ein alle Eidgenossen einigendes, positives Ziel hat. Was wäre mehr imstande, diese für uns notwendige Bereicherung und Erweiterung unseres politischen Denkens und Wirkens zu fördern, als die Verlegung des Mittelpunkts des Völkerbundes in die Schweiz. Eine einzigartige Gelegenheit, über unsere räumliche Kleinheit, die leider manchmal auch eine geistige Enge bedeutet, hinauszuwachsen, ist uns jetzt geboten. Ob wir Sitz und Stimme im Rat haben und ob mehr oder weniger Schweizer in den Ämtern des Völkerbundes stehen, ist nebensächlich. Zwar wäre eine Mission, wie sie der schweizerische Vorentwurf den neutralen Staaten geben wollte, für den Völkerbund selber wertvoll und uns erwünscht gewesen. Aber auch ohne die enge Verbindung mit der Leitung des Völkerbundes wird schweizerisches Denken mittelbar auf diesen einwirken, da beide geistig verwandt sind.

Was aber wäre diese unsere internationale Stellung und Mission ausserhalb des Völkerbundes? Beiseitestehend würden wir früher oder später den Einfluss und das Ansehen verlieren, das wir jetzt vielleicht besitzen, und unsere materielle Kleinheit durch kein Hervorragen in der internationalen Politik ausgleichen können.

Aber nicht nur unsere internationale Stellung würde gemindert. Die Ablehnung des Beitrittes würde voraussichtlich auch innere Gegensätze verschärfen oder neu hervorrufen, Gegensätze, die um so gefährlicher für unser Vaterland wären, als sie wegen unserer politischen Isolierung alsdann vielleicht in ausländischen Tendenzen eine Förderung fänden.

Die Hoffnung, durch Fernbleiben vom Völkerbund dessen Umgestaltung im Sinne unserer besonderen Wünsche und Ideale zu erzwingen, wäre nicht nur trügerisch, sie wäre eine gefährliche Überschätzung unserer Bedeutung und schöpferischen Kraft. Die Abkehr vom Völkerbund bringt uns die Gefahr politischer Verkümmerung.

Abwägen der Vor- und Nachteile vom speziell schweizerischen Standpunkt aus.

Überblicken wir nochmals die Vorteile und Nachteile des Beitritts und Fernbleibens vom speziell schweizerischen Standpunkt aus, so werden wir kaum durchschlagende, greifbare Vorteile und jedenfalls nicht ein starkes Überwiegen solcher feststellen können. Die Vorzüge erhöhter Sicherheit durch den Völkerbund und die Hebung unserer internationalen Stellung werden sogar nach der Ansicht vieler weit überschattet durch die unverkennbaren militärischen und wirtschaftlichen Risiken, die sich aus der Solidarität mit dem Völkerbund ergeben können. Aber die Gefahr politischer und wirtschaftlicher Vereinsamung wiegt sicherlich doch schwerer, als diese Bedenken, auch wenn die Nachteile des Fernbleibens nicht unmittelbare sind und man vielleicht versucht sein möchte, zu glauben, dass wir in diesem Falle die gleiche — vielleicht überschätzte — Sicherheit wie bisher haben werden. Jedenfalls ist es ein Abwägen von so komplexen und aus so unsichern Elementen sich zusammensetzender Faktoren, dass deren Beurteilung äusserst schwierig und unsicher wird, und fast mehr eine Sache des Gefühls als des rechnenden Verstandes ist.

Der allgemeine Standpunkt.

Würden wir uns auf einen eng nationalen und utilitaristischen Standpunkt stellen, so könnte uns die Entscheidung vielleicht schwer sein, aber sie müsste — alles nüchtern erwogen — doch positiv ausfallen. Ausschlaggebend aber ist die Erkenntnis, dass in dem Augenblick, wo an die Völker der Ruf zur Schaffung einer neuen, bessern internationalen Ordnung ergeht, die Schweiz

aus freiem Entschluss nicht beiseite stehen darf. Haben nachträglich die Skeptiker und Pessimisten recht, entartet der Völkerbund zu einer gewöhnlichen Machtallianz oder fällt er kraftlos auseinander, dann werden die, welche von vornherein klug sich zurückgehalten, die naiven Optimisten belächeln. Was werden aber diese verloren haben? eine Hoffnung, nicht aber das Bewusstsein, das Richtige gewollt zu haben.

Wenn aber aus den unvollkommenen heutigen Anfängen etwas Lebensfähiges und dem Ideal des Völkerbundes Näherkommendes sich entwickelt? Wie stünden wir da, wenn wir in einem grossen geschichtlichen Augenblick, aus Kleinmut, aus Skepsis oder Selbstsucht unterlassen hätten für eine Sache einzutreten, welche die Sache der Menschheit und die Weiterentwicklung unseres eigenen Staatsgedankens ist. Dass auch ohne unser kleines Staatswesen die Völkerbundsidee sich verwirklichen könnte, enthebt uns in keiner Weise der Verantwortlichkeit, jetzt die Entscheidung zu treffen, die unsere Pflicht ist.

Diese Pflicht, aus der furchtbaren Lehre dieses Krieges den Entschluss zur Tat zu fassen, kann nicht hoch genug bewertet werden. Oder sollten wir die Erinnerungen an den Krieg vergessen haben, an unsere Besorgnisse um unser Land und um das tägliche Brot, vergessen den Widerwillen gegen all die Greuel, gegen die Hochflut des Hasses und der Verleumdung? Sollten wir, kaum ist die unmittelbare Gefahr vorüber, gleichgültig und tatenlos in die Zukunft hineinleben und unsere Kinder und Enkel einem noch schlimmern Schicksal überlassen? Gedankenlos ist es, sich damit zu trösten, dass es immer Kriege gegeben hat. Der Krieg war immer eine Geissel der Menschheit, eine Auflehnung gegen das höchste Sittengebot. Aber der Krieg bleibt nicht, was er war. Er wächst mit der Entwicklung der menschlichen Technik ins Riesenhafte, und es ist nicht abzusehen, wo die Zerstörungsmöglichkeiten eine Schranke finden. Ungehemmt sich weiterentwickelnd, ist der Krieg jetzt schon zu einer Gefahr für unsere ganze Zivilisation geworden, eine Gefahr, der gegenüber die Beschränkungen und Risiken, die uns der Völkerbund bringt, wenig oder nichts bedeuten.

Nur dann dürften wir unsere Mitarbeit am Völkerbund versagen, wenn das, was sich jetzt als Völkerbund darstellt, ein Hindernis wäre für die Herbeiführung einer wirklich gerechten und dauernden Friedensordnung. Diese Auffassung wird begründet teils mit den Unvollkommenheiten des Völkerbundsvertrags, teils mit dem Umstande, dass er formell und politisch eng verbunden

sei mit einem der Gerechtigkeit widersprechenden Friedensvertrag, teils auch damit, dass auf dem Boden der bestehenden Gesellschaftsordnung überhaupt jede Sanierung der internationalen Zustände von vornherein unmöglich sei.

Mit Gegnern, die auf diesem Standpunkt stehen, ist eine Diskussion aussichtslos, weil sie sich auf einen grundsätzlich andern Boden stellen. Diejenigen, die den Völkerbund bekämpfen, weil sie Gegner des Friedensvertrages sind, können wir kaum überzeugen, weil uns zu viele Voraussetzungen zur richtigen Beurteilung des Friedensvertrages fehlen, weil die Urteile in dieser Sache vielfach aus gefühlsmässigen Auffassungen erfolgen und weil auch unsere neutrale Stellung Zurückhaltung in dieser Frage gebietet. Gegenüber denjenigen, die den Völkerbund wegen seiner Unvollkommenheiten bekämpfen, sagen wir, dass uns diese Unvollkommenheiten keineswegs entgangen sind, dass sie sich aber zum Teil fast unvermeidlich aus den derzeitigen politischen Verhältnissen ergeben und in absehbarer Zeit kaum zu vermeiden sein werden. Wie sollte überhaupt aus der durch den Weltkrieg geschaffenen Lage unmittelbar etwas Vollkommenes hervorgehen können? Und weiter darf nicht übersehen werden, dass unter den bittersten Kritikern des Völkerbundes sich nicht wenige finden, die noch unlängst diese Idee verlacht haben oder nur als ein Mittel zur Täuschung der öffentlichen Meinung begreiflich fanden, sie jetzt aber in ihrer realen Verwirklichung dadurch zu diskreditieren suchen, dass sie an die Tatsachen den Massstab eines unerreichbar hohen Ideales anlegen.

Wer fest auf dem Boden der politischen Realitäten und Möglichkeiten steht und gleichzeitig der hohen Idee entschlossen nachstrebt, der wird den Völkerbundsvertrag nach dem beurteilen, was aus ihm werden kann, und ihn vergleichen mit dem, was wir ohne ihn hätten. Dass der Völkerbund grosse, ja sehr grosse Fortschritte gegenüber der Vergangenheit bietet und dass wertvolle Entwicklungsmöglichkeiten in ihm liegen, glauben wir gezeigt zu haben. Ob er diese Erwartung rechtfertigt, kann heute niemand voraussagen. Es ist eine Sache des Vertrauens. Alle grossen Entschlüsse beruhen auf Vertrauen, denn sie fordern ein Erfassen werdender Dinge und unmessbarer Kräfte. Wir haben dieses Vertrauen, weil der Völkerbund an sich eine Forderung der Vernunft und der Moral ist. Es ist auch gerechtfertigt, da die Staatsmänner, die vor allem dem Völkerbundsvertrag den Stempel ihrer Denkungsart gegeben haben, gegenüber allen Widerständen und aller eisigen Skepsis durchgedrungen sind, weil sie selber

von der Grösse und von der Notwendigkeit der Völkerbundsidee durchdrungen waren.

Umgekehrt ist die Hoffnungslosigkeit der internationalen Verhältnisse, wenn kein Völkerbund zustande kommt, eine Erkenntnis. der sich niemand verschliessen kann. Nicht nur wird der krankhafte Zustand des gegenseitigen Misstrauens, steter Kriegsbereitschaft und fortschreitender Untergrabung des Rechtsempfindens, wie er vor dem Kriege bestand und im Kriege sich masslos gesteigert hat, fortdauern; er wird infolge der wirtschaftlichen und seelischen Erschöpfung vieler Völker zu völlig unhaltbaren Situationen und zu sozialen Katastrophen führen. Noch schlimmer aber als das wirtschaftliche und soziale Elend, das erzeugt werden muss durch die latente Fortdauer des Krieges, durch das Fehlen jeder stabilen Organisation zur friedlichen Entwicklung und Abwicklung internationaler Verhältnisse und Konflikte wäre die Hoffnungslosigkeit, die sich aller bemächtigen müsste, die an fortschreitende Verbesserung der politischen Verhältnisse glauben. Wenn den Menschen aus dem riesenhaften Leid dieses Krieges kein Entschluss zur Betretung neuer Wege reift. wenn sie aus Stumpfheit, Kurzsicht oder Frivolität den Dingen den Lauf lassen, dann ist nicht einzusehen, was geschehen müsste, um die Menschheit einem Völkerbunde näher zu bringen.

Mit vollem Recht hat unlängst Präsident Wilson den Völkerbund als die einzige Hoffnung in der gegenwärtigen Lage bezeichnet. Was soll denn ohne diese Organisation die friedliche Weiterentwicklung sicherstellen? Welches Mittel bestünde sonst, ohne neue, immer verderblichere Katastrophen die Zustände zu wandeln. die, als der Gerechtigkeit oder den Forderungen neuer Verhältnisse widersprechend, eine Gefahr für den Frieden sind? Und mit welchem Recht kann man erwarten, dass ein neuer Krieg bessere Voraussetzungen für einen Völkerbund schaffen sollte? Das Rechtsbewusstsein ist in der Welt so sehr geschwächt worden, dass neue gewaltsame Konflikte die Menschheit nur immer weiter von der Möglichkeit des Wiederaufbaues der Rechtsordnung abtreiben.

Wenn wir die Überzeugung haben, dass der Völkerbund eine Notwendigkeit ist, dass sich jetzt zum erstenmal die Möglichkeit zur Verwirklichung dieses Gedankens bietet, und dass der Völkerbund um so mehr zu einem allgemeinen Friedensbunde der Völker sich entwickeln kann. je rascher und freudiger die Neutralen ihm beitreten, dann darf die Schweiz nicht zurückbleiben; sie hat die Pflicht, unter den ersten Neutralen Stellung

zu nehmen, wie sie auch bisher sich in besonderem Masse für die Völkerbundsidee eingesetzt hat.

Draussen bleiben hiesse sich jedes Einflusses auf die weitere Entwicklung berauben. Selbst alle Neutralen zusammen könnten die Abänderung des durch die Unterzeichnung des Friedens festgelegten Vertrages nicht erreichen. Nur als Glieder des Völkerbundes sind sie in der Lage, an dessen Revision mitzuwirken. Auf einen neuen Völkerbund die Hoffnung zu setzen, wäre verfehlt. Würde aus irgendeinem Grunde das jetzige Werk untergehen, so würde kaum so bald ein neuer Bund entstehen. Nur in seltenen Momenten der Geschichte kann eine Idee, die gegen soviel Vorurteile und soviel Eifersucht stösst, sich in die Welt der Tatsachen durchsetzen. Der gegenwärtige Friede ist ein solcher Moment. Seien wir nicht klein in einer grossen Stunde, die von uns fordert, dass wir durch die Tat zu der Idee des Völkerbundes uns bekennen.

* * *

Wir empfehlen Ihnen den nachstehenden Entwurf eines Bundesbeschlusses zur Annahme und benützen diesen Anlass, Sie unserer ausgezeichneten Hochachtung zu versichern.

Bern, den 4. August 1919.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ador.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Steiger.

(Entwurf.)

Die Bundesversammlung
der schweizerischen Eidgenossenschaft,

nach Einsicht einer Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919

und unter ausdrücklicher Feststellung, dass die immerwährende Neutralität der Schweiz, die insbesondere in der Akte vom 20. November 1815 anerkannt worden ist, in Art. 435 des zwischen den alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland am 28. Juni 1919 abgeschlossenen Friedensvertrages als ein Abkommen zur Aufrechterhaltung des Friedens anerkannt ist und dass sie nach Art. 21 des Völkerbundsvertrages als mit keiner Bestimmung dieses Vertrages unvereinbar anzusehen ist,

beschliesst:

I. Der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 ist ein vierter Abschnitt (Völkerbund) mit einem einzigen Art. 124 anzufügen, welcher lautet:

Die Schweiz tritt dem Völkerbundsvertrag bei, der am 28. April 1919 von der Pariser Friedenskonferenz angenommen worden ist.

Für die Ratifikation der Abänderungen des Völkerbundsvertrages, sowie für die Genehmigung von mit dem Völkerbund zusammenhängenden Übereinkünften jeder Art kommen die von der Bundesverfassung für die Genehmigung von Staatsverträgen aufgestellten Bestimmungen zur Anwendung.

Beschlüsse über Kündigung des Völkerbundsvertrages oder über Rücktritt von diesem sind dem Volk und den Ständen zur Abstimmung vorzulegen.

II. Der vorliegende Bundesbeschluss ist der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten.

III. Der Bundesrat ist mit der Vollziehung dieses Beschlusses beauftragt.

Völkerbundsvertrag.*)

In der Erwägung, dass es zur Förderung der gemeinsamen Arbeit unter den Völkern und zur Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit unter ihnen geboten ist, Verpflichtungen einzugehen, nicht zum Kriege zu schreiten,

die internationalen Beziehungen auf die Grundlage der Gerechtigkeit und Ehre zu stellen und in voller Öffentlichkeit zu pflegen,

die Satzungen des Völkerrechts, die fortan als tatsächliche Richtlinien für die Regierungen anerkannt sein sollen, genau zu beobachten,

im Verkehr der Staaten untereinander Gerechtigkeit walten zu lassen und alle vertraglichen Verpflichtungen gewissenhaft zu achten,

einigen sich die hohen vertragschliessenden Teile auf den folgenden Völkerbundsvertrag, der den Völkerbund begründet:

Mitglieder des Völkerbundes.

Art. 1. Ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes sind diejenigen Signatärstaaten, die im Anhang zum gegenwärtigen Völkerbundsvertrag aufgeführt sind, sowie diejenigen ebenfalls im Anhang genannten Staaten, welche dem Völkerbundsvertrag ohne Vorbehalt beitreten. Der Beitritt erfolgt mittels einer innerhalb der ersten zwei Monate nach Inkrafttreten des Völkerbundsvertrages beim Sekretariat eingereichten Erklärung. Den übrigen Mitgliedern des Bundes wird diese Erklärung mitgeteilt.

Alle sich selbst regierenden Staaten, Dominien und Kolonien, die nicht im Anhang aufgeführt sind, können Mitglieder des Völkerbundes werden, wenn ihre Aufnahme mit Zustimmung von zwei Dritteln der Versammlung erfolgt und sofern sie wirksame Gewähr ihrer redlichen Absicht bieten, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, und die vom Völkerbund in Ansehung ihrer Land-, See- und Luftstreitkräfte und Rüstungen festgesetzte Regelung annehmen.

Jedes Mitglied des Völkerbundes kann zwei Jahre nach erfolgter Kündigung vom Bund zurücktreten unter der Bedingung, dass es im Augenblick des Rücktritts alle seine internationalen Verpflichtungen, einschliesslich der in diesem Völkerbundsvertrag niedergelegten, erfüllt hat.

---

*) Betreffend die Unterschiede zwischen dem am 28. April 1919 angenommenen Text und demjenigen, der im Friedensvertrag vom 28. Juni 1919 aufgenommen ist, vgl. die Vorbemerkung zu Beilage II, 11. Siehe daselbst auch den französischen, englischen und italienischen Text.

Art. 2. Die Tätigkeit des Völkerbundes, wie sie im vorliegenden Völkerbundsvertrag umschrieben ist, vollzieht sich durch eine Versammlung und einen Rat unter Mitwirkung eines ständigen Sekretariats. Behörden des Völkerbundes.

Art. 3. Die Versammlung besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Völkerbundes. Versammlung.

Sie tritt in bestimmten Zwischenräumen und, wenn die Umstände es sonst erfordern, in jedem andern Zeitpunkt am Sitze des Völkerbundes oder an irgendeinem andern zu bezeichnenden Orte zusammen.

Die Versammlung befindet in ihren Beratungen über alle Fragen, welche in den Tätigkeitsbereich des Völkerbundes fallen oder den Frieden der Welt betreffen.

Jedes Mitglied des Völkerbundes verfügt nur über eine Stimme und kann nicht mehr als drei Vertreter in der Versammlung zählen.

Art. 4. Der Rat besteht aus Vertretern der Vereinigten Staaten von Amerika, des Britischen Reiches, Frankreichs, Italiens und Japans*), sowie aus den Vertretern von vier andern Mitgliedern des Völkerbundes. Diese vier Mitglieder werden von der Versammlung frei und zu beliebigen Zeiten bezeichnet. Bis zur erstmaligen Bezeichnung durch die Versammlung sind die Vertreter von Belgien, Brasilien, Spanien und Griechenland Mitglieder des Rates. Der Rat.

Mit Zustimmung der Mehrheit der Versammlung kann der Rat weitere Mitglieder des Völkerbundes bezeichnen, deren Vertretung im Rate von da an eine ständige sein soll. Mit der gleichen Zustimmung kann er die Zahl der von der Versammlung für die Vertretung im Rate gewählten Mitglieder erhöhen.

Der Rat versammelt sich sooft die Umstände es erfordern und wenigstens einmal im Jahr am Sitze des Völkerbundes oder an irgendeinem anderen zu bezeichnenden Orte.

Der Rat befindet in seinen Beratungen über alle Fragen, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallen oder den Frieden der Welt berühren.

---

*) Im endgültigen Text des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 ist, entsprechend der auch sonst in jenem Vertrag angewendeten Terminologie, statt der Namen der fünf hier aufgezählten Mächte der Ausdruck „die hauptsächlichsten alliierten und assozierten Mächte“ gebraucht. Vgl. auch die Vorbemerkung zu Beilage II, 11.

Jedes Mitglied des Völkerbundes, das im Rate nicht vertreten ist, wird, so oft Beratungen stattfinden, welche seine Interessen besonders berühren, eingeladen werden, einen Vertreter zu entsenden, der mit Stimmrecht an diesen Verhandlungen des Rates teilnimmt.

Jedes im Rate vertretene Mitglied des Völkerbundes verfügt über eine einzige Stimme und kann auch nur einen Vertreter haben.

Verfahren.

Art. 5. Unter Vorbehalt ausdrücklich gegenteiliger Bestimmungen des vorliegenden Völkerbundsvertrages oder des Friedensvertrages*) werden die Beschlüsse der Versammlung und des Rates von den in der Sitzung vertretenen Mitgliedern des Völkerbundes einstimmig gefasst.

Alle Fragen des Verfahrens, die bei den Beratungen der Versammlung oder des Rates auftreten, einschliesslich die Bezeichnung von Kommissionen für die Untersuchung besonderer Angelegenheiten, werden von der Versammlung oder dem Rate geregelt und von der Mehrheit der in der Sitzung vertretenen Mitglieder des Völkerbundes entschieden.

Die erste Zusammenkunft der Versammlung, sowie die erste Zusammenkunft des Rates werden durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika einberufen werden.

Sekretariat.

Art. 6. Das ständige Sekretariat wird am Sitze des Völkerbundes errichtet. Es umfasst einen Generalsekretär, sowie die erforderlichen Sekretäre und Beamten.

Der erste Generalsekretär wird im Anhang bezeichnet. In der Folge wird der Generalsekretär vom Rate mit Zustimmung der Mehrheit der Versammlung ernannt.

Die Sekretäre und die Beamten des Sekretariates werden vom Generalsekretär mit Zustimmung des Rates ernannt.

Der Generalsekretär des Völkerbundes ist von Rechts wegen Generalsekretär der Versammlung und des Rates.

Die Kosten des Sekretariats werden von den Gliedstaaten des Völkerbundes in dem Verhältnis getragen, das für das internationale Bureau des Weltpostvereins festgestellt ist.

Sitz und Immunitäten.

Art. 7. Der Sitz des Völkerbundes ist Genf.

Der Rat kann jederzeit beschliessen, den Sitz an einem andern Ort einzurichten.

---

*) Es handelt sich um den Vertrag von Versailles vom 28. Juni 1919.

Alle Stellen des Völkerbundes und der ihm angegliederten Ämter stehen in gleicher Weise Männern und Frauen offen.

Die Vertreter der Mitglieder und die Beamten des Völkerbundes geniessen in Ausübung ihrer Amtsgeschäfte die diplomatischen Vorrechte und Befreiungen.

Die Gebäude und Grundstücke, die durch den Völkerbund, dessen Dienstzweige und Zusammenkünfte benutzt werden, sind unverletzlich.

Art. 8. Die Mitglieder des Völkerbundes anerkennen, dass die Aufrechterhaltung des Friedens die Beschränkung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmass verlangt, welches mit der nationalen Sicherheit und mit der Erfüllung der internationalen durch ein gemeinsames Vorgehen auferlegten Verpflichtungen vereinbar ist. Rüstungsbeschränkung.

Der Rat wird unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse jedes Staates die Pläne dieser Rüstungsbeschränkung zwecks einer Prüfung und Entscheidung durch die verschiedenen Regierungen ausarbeiten.

Diese Pläne sollen wenigstens alle zehn Jahre einer neuen Prüfung und, gegebenenfalls, einer Revision unterzogen werden.

Nach Annahme dieser Pläne durch die einzelnen Regierungen kann die darin festgesetzte Rüstungsgrenze ohne Zustimmung des Rates nicht überschritten werden.

Die Mitglieder des Völkerbundes anerkennen, dass die Herstellung von Munition und Kriegsmaterial durch die Privatindustrie schweren Bedenken ruft. Sie betrauen den Rat mit der Aufgabe, Mittel und Wege ins Auge zu fassen, um die verderblichen Folgen einer derartigen Herstellung zu vermeiden. Dabei ist den Bedürfnissen derjenigen Mitglieder des Völkerbundes gebührende Rücksicht zu tragen, die nicht in der Lage sind, die zu ihrer Sicherheit notwendigen Mengen von Kriegsmaterial und Munition herzustellen.

Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, in der offensten und vollständigsten Weise sich gegenseitig alle Auskünfte über den Massstab ihrer Rüstungen, ihre Heeres- sowie See- und Luftflottenprogramme und über den Stand derjenigen ihrer Industrien zu geben, die für den Krieg Verwendung finden können.

Art. 9. Es wird eine ständige Kommission gebildet, um dem Rat über die Durchführung der Bestimmungen der Art. 1 und 8, sowie im allgemeinen über militärische, maritime und aviatische Fragen Gutachten zu erstatten. Militär- und Marinekommission.

Garantie von Gebiet und Unabhängigkeit.

Art. 10. Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, die territoriale Unversehrtheit und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Mitglieder des Völkerbundes zu achten und gegen jeden äusseren Angriff aufrechtzuerhalten. Im Falle eines solchen Angriffs, der Drohung oder Gefahr eines solchen Angriffs ist der Rat auf Mittel bedacht, die Erfüllung dieser Verpflichtung sicherzustellen.

Kriegsgefahr.

Art. 11. Es wird ausdrücklich erklärt, dass jeder Krieg und jede Kriegsdrohung, mag ein Mitglied des Völkerbundes dadurch unmittelbar berührt werden oder nicht, den ganzen Völkerbund angeht, und dass dieser die erforderlichen Massnahmen ergreifen soll, die als geeignet und wirksam erscheinen, um den Völkerfrieden aufrechtzuerhalten. In solchen Fällen beruft der Generalsekretär unverzüglich auf das Verlangen irgendeines Mitgliedes des Völkerbundes den Rat ein.

Ferner wird erklärt, dass jeder Gliedstaat das Recht hat, in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Versammlung oder des Rates auf jeden Umstand hinzulenken, der geeignet ist, die internationalen Beziehungen zu beeinflussen, und der in der Folge den Frieden oder das gute Einvernehmen unter den Nationen, von dem der Friede abhängt, zu stören droht.

Verfahren in Streitfällen.

Art. 12. Alle Mitglieder des Völkerbundes kommen darin überein, dass, wenn sich zwischen ihnen eine Streitfrage erheben sollte, die zu einem Bruch führen könnte, sie diese entweder dem schiedsgerichtlichen Verfahren oder der Prüfung durch den Rat des Völkerbundes unterbreiten werden. Sie kommen ferner überein, in keinem Falle vor Ablauf einer Frist von drei Monaten nach dem Schiedsspruch oder dem Bericht des Rates zum Kriege zu schreiten.

In allen von diesem Artikel getroffenen Fällen soll der Schiedsspruch in einem angemessenen Zeitraum erlassen und der Bericht des Rates innerhalb sechs Monaten nach der Vorlegung des Streitfalles erstattet werden.

Schiedssprechung.

Art. 13. Die Mitglieder des Völkerbundes sind darin einig, dass, wenn sich zwischen ihnen eine Streitfrage erheben sollte, die nach ihrer Ansicht sich zu einer schiedsrichterlichen Lösung eignet, und, wenn der Konflikt auf diplomatischem Wege nicht in befriedigender Weise gelöst werden kann, die Frage in ihrer Gesamtheit der Schiedssprechung zu unterbreiten ist.

Als Streitfälle, die im allgemeinen einer schiedsrichterlichen Lösung fähig sind, werden unter anderen diejenigen erklärt, welche sich auf die Auslegung eines Vertrages sowie auf jede Frage des internationalen Rechts, ferner auf die Tatsachen die, wenn bewiesen, den Bruch einer internationalen Verpflichtung bedeuten würden, sowie endlich auf das Mass oder die Art der für eine solche Rechtsverletzung geschuldeten Wiedergutmachung beziehen.

Das Schiedsgericht, dem die Angelegenheit unterbreitet wird, ist ein von den Parteien bestimmtes oder in deren früheren Verträgen vorgesehenes Gericht.

Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, die ergangenen Schiedssprüche nach Treu und Glauben auszuführen und gegen kein Mitglied des Völkerbundes, das einem Schiedsspruche nachkommt, kriegerische Massnahmen zu ergreifen. Im Falle der Nichtausführung des Spruches schlägt der Rat die Massnahmen vor, die dessen Vollzug sichern sollen.

Art. 14. Der Rat hat den Plan eines ständigen internationalen Gerichtshofes vorzubereiten und ihn den Mitgliedern des Völkerbundes vorzulegen. Dieser Gerichtshof wird über Streitigkeiten internationaler Natur befinden, welche ihm die Parteien unterbreiten werden. Er wird auch über alle ihm vom Rat oder der Versammlung vorgelegten Streitfälle oder Rechtsfragen Gutachten abgeben. Gerichtshof.

Art. 15. Entsteht zwischen den Mitgliedern des Völkerbundes eine Streitigkeit die zu einem Bruche führen könnte, so kommen, wenn dieser Konflikt nicht nach Massgabe des Art. 13 der Schiedsgerichtsbarkeit unterbreitet wird, die Mitglieder des Völkerbundes überein, die Angelegenheit vor den Rat zu bringen. Zu diesem Zwecke genügt es, dass eine der Parteien von dem Streitfall dem Generalsekretär Kenntnis gibt. Dieser trifft alle Anordnungen für die Vornahme einer erschöpfenden Untersuchung und Prüfung. Untersuchung von Streitfällen durch den Rat oder die Versammlung.

In kürzester Frist sollen die Parteien eine Darlegung ihres Falles unter Anführung aller einschlägigen Tatsachen und mit Belegstücken übermitteln. Der Rat kann unverzügliche Veröffentlichung anordnen.

Der Rat soll sich bemühen, einen Vergleich herbeizuführen. Wenn ihm dies gelingt, veröffentlicht er, soweit ihm gut scheint, eine Darlegung der Tatsachen, die erforderlichen Erläuterungen, sowie die Bestimmungen des Vergleichs.

Wenn der Streitfall auf diese Weise nicht geschlichtet werden kann, verfasst und veröffentlicht der Rat einen Bericht, um die

näheren Umstände des Streitfalles und die Lösungen, die er als die billigsten und im gegebenen Falle geeignetsten empfiehlt, zur Kenntnis zu bringen. Dieser Bericht wird entweder einstimmig angenommen oder mit Mehrheit zum Beschluss erhoben.

Jedes im Rate vertretene Mitglied des Völkerbundes kann ebenfalls eine Darlegung der dem Streitfall zugrunde liegenden Tatsachen samt seinen eigenen Anträgen veröffentlichen.

Wenn der Bericht des Rates einstimmig angenommen wurde — wobei die Stimmen der Vertreter der Parteien nicht gezählt werden —, verpflichten sich die Mitglieder des Völkerbundes, gegenüber keiner Partei, welche sich den im Bericht niedergelegten Anträgen fügt, kriegerische Massnahmen zur Anwendung zu bringen.

In dem Falle, dass es dem Rate nicht gelingt, seinen Bericht bei allen denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Partei sind, zur Annahme zu bringen, behalten sich die Mitglieder des Völkerbundes das Recht vor, zur Behauptung des Rechts und zur Wahrung der Gerechtigkeit die ihnen geeignet scheinenden Schritte zu tun.

Wenn eine der Parteien behauptet, dass der Streitfall sich auf eine Frage bezieht, die nach Völkerrecht im ausschliesslichen Bereich ihrer eigenen Staatshoheit liege, und der Rat die Berechtigung dieser Behauptung anerkennt, soll der Rat diese Tatsache in seinem Bericht feststellen, jedoch keine Lösung vor schlagen.

Der Rat des Völkerbundes kann in allen im gegenwärtigen-Artikel vorgesehenen Fällen die Streitfrage vor die Versammlung bringen. Ebenso ist der Streitfall auf das Verlangen einer der beiden Parteien vor die Versammlung zu bringen, sofern dieses Verlangen binnen vierzehn Tagen nach Vorlegung der Streitfrage vor den Rat gestellt wird.

In allen Angelegenheiten, die der Versammlung unterliegen, finden alle Bestimmungen des gegenwärtigen Artikels und des Artikels 12, welche auf die Tätigkeit und Befugnisse des Rates Bezug haben, in gleicher Weise auf die Tätigkeit und Befugnisse der Versammlung Anwendung. Es besteht Einverständnis darüber, dass ein Bericht, der von der Versammlung mit Zustimmung der Vertreter der Mitglieder im Rate und einer Mehrheit der anderen Mitglieder des Völkerbundes — jeweilen unter Ausschluss der Vertreter der Parteien — ausgearbeitet wurde, die gleiche Verbindlichkeit haben soll wie ein Bericht des Rates, den alle Mitglieder, mit Ausnahme der Vertreter der Parteien, einstimmig angenommen haben.

Art. 16. Sofern ein Glied des Völkerbundes in Missachtung der Verpflichtungen aus Art. 12, 13 oder 15 zum Kriege schreitet, soll es ohne weiteres so angesehen werden, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Mitglieder des Bundes begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen mit ihm abzubrechen, jeden Verkehr ihrer Angehörigen mit denjenigen des bundesbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, kommerziellen und persönlichen Verbindungen zwischen den Angehörigen dieses Staates und denjenigen jedes andern Staates, mag er Mitglied des Völkerbundes sein oder nicht, zu verhindern. Sanktionen.

In diesem Falle ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen die Stellung militärischer, maritimer oder aviatischer Streitkräfte anzuempfehlen, mit denen die Mitglieder des Völkerbundes für ihren Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen haben, die dazu bestimmt ist, die Achtung der Bundesverpflichtungen zu erzwingen.

Die Mitglieder des Völkerbundes kommen ausserdem überein, sich gegenseitig in der Anwendung der wirtschaftlichen und finanziellen Massnahmen zu unterstützen, die auf Grund dieses Artikels getroffen werden müssen, um die Verluste und Nachteile, die aus diesen Massnahmen erwachsen können, auf ein Mindestmass zu beschränken. Sie werden sich desgleichen gegenseitig unterstützen, um gegen jede besondere Massregel, die von dem bundesbrüchigen Staat gegen einen von ihnen gerichtet wird, Widerstand zu leisten. Sie tun die erforderlichen Schritte, um den Streitkräften jedes Mitgliedes des Völkerbundes, das an einer gemeinsamen Aktion zum Schutz der Bundespflichten teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu erleichtern.

Jedes Mitglied des Völkerbundes, das sich der Verletzung einer aus dem Völkerbundsvertrag sich ergebenden Verpflichtung schuldig gemacht hat, kann aus dem Völkerbunde ausgeschlossen werden. Die Ausschliessung erfolgt durch Abstimmung aller anderen im Rate vertretenen Mitglieder des Völkerbundes.

Art. 17. Im Falle eines Streitfalles zwischen zwei Staaten, von denen nur einer oder keiner dem Völkerbund angehört, wird der Staat oder werden die Staaten, die ausserhalb des Völkerbundes stehen, eingeladen, die den Mitgliedern des Völkerbundes obliegenden Verpflichtungen für die Beilegung des Streitfalles auf sich zu nehmen, und zwar zu den Bedingungen, die der Rat für gerecht hält. Wird dieser Aufforderung Folge geleistet, so kommen die Art. 12 bis 16 unter Vorbehalt der vom Rate für notwendig befundenen Abänderungen zur Anwendung.

Sobald diese Aufforderung ergangen ist, eröffnet der Rat unverzüglich eine Untersuchung über die näheren Umstände des Streitfalles und schlägt diejenige Massnahme vor, die unter den gegebenen Umständen als die geeignetste und wirksamste erscheint.

Wenn der in dieser Weise eingeladene Staat sich weigert, die Verpflichtung der Bundesmitgliedschaft für die Beilegung des Streitfalles auf sich zu nehmen und gegen ein Mitglied des Völkerbundes zum Kriege schreitet, so finden die Bestimmungen des Art. 16 auf ihn Anwendung.

Wenn beide aufgeforderten Parteien es ablehnen, die Verpflichtungen von Gliedstaaten für die Beilegung des Streitfalles auf sich zu nehmen, kann der Rat alle Massnahmen ergreifen und alle Vorschläge machen, die geeignet sind, Feindseligkeiten vorzubeugen und eine Schlichtung des Streites herbeizuführen.

Fertigung der Verträge.

Art. 18. Jeder Vertrag und jedes internationale Übereinkommen, das in Zukunft von einem Mitgliede des Völkerbundes abgeschlossen wird, soll sofort beim Sekretariat eingetragen und sobald als möglich von diesem veröffentlicht werden. Kein solcher Vertrag und kein solches internationales Übereinkommen ist vor der Eintragung verbindlich.

Nachprüfung der Verträge.

Art. 19. Die Versammlung kann von Zeit zu Zeit die Mitglieder des Völkerbundes auffordern, eine Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge, sowie der internationalen Verhältnisse vorzunehmen, deren Fortdauer den Frieden der Welt gefährden könnte.

Mit dem Völkerbundsvertrag unvereinbare Abmachungen.

Art. 20. Die Mitglieder des Völkerbundes anerkennen, jedes für seinen Teil, dass der gegenwärtige Bundesvertrag alle Verpflichtungen oder Abmachungen unter sich, die mit seinen Bestimmungen im Widerspruch stehen, ausser Kraft setzt, und verpflichten sich feierlich, in Zukunft keine mit dem Völkerbundsvertrag unvereinbaren Abkommen einzugehen.

Sollte ein Mitglied vor seinem Eintritt in den Völkerbund mit diesem unvereinbare Verpflichtungen übernommen haben, so muss es unverzüglich Schritte unternehmen, um sich von diesen Verbindlichkeiten zu lösen.

Mit dem Völkerbundsvertrag vereinbare Abmachungen.

Art. 21. Die internationalen Übereinkommen, wie die Schiedgerichtsverträge und die regionalen Verständigungen, wie die Monroedoktrin, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, werden nicht als unvereinbar mit irgend einer Bestimmung des gegenwärtigen Völkerbundsvertrages angesehen.

Art. 22. Die folgenden Grundsätze finden auf die Kolonien und Gebiete Anwendung, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Hoheit der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten, und die von Völkern bewohnt sind, die noch nicht fähig sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu regieren. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine geheiligte Aufgabe der Zivilisation, und es geziemt sich, in den gegenwärtigen Völkerbundsvertrag Garantien für die Durchführung dieser Aufgabe aufzunehmen. Mandate.

Der beste Weg, diesen Grundsatz wirksam zu gestalten, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an fortgeschrittene Nationen, die auf Grund ihrer Hülfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande und bereit sind, diese Verantwortung zu tragen und auf sich zu nehmen. Diese Nationen würden diese Vormundschaft als Mandatare und im Namen des Völkerbundes führen.

Die Art des Mandates muss je nach der Entwicklungsstufe des Volkes, der geographischen Lage des Gebietes, nach dessen wirtschaftlichen Bedingungen und nach anderen ähnlichen Umständen ein verschiedener sein.

Gewisse Gemeinwesen, die ehemals dem ottomanischen Reich angehörten, haben eine solche Entwicklungssufe erreicht, dass ihr Bestand als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann, unter der Bedingung, dass die Ratschläge und Unterstützung einer Mandatarmacht ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt lenken, bis sie in der Lage sein werden, sich allein zu regieren. Die Wünsche dieser Gemeinwesen müssen bei der Wahl der Mandatare in erster Linie in Betracht gezogen werden.

Die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere diejenigen Zentralafrikas, befinden, macht es erforderlich, dass der Mandatar in jenen Gegenden die Verwaltung des Gebietes unter den folgenden Bedingungen übernehme: Verbot von Missbräuchen, wie Sklavenhandel und Vertrieb von Waffen und Alkohol; Glaubens- und Gewissensfreiheit nur unter Beschränkungen, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten gebietet; Verbot der Anlage von Befestigungen, Heeres- und Flottenstützpunkten, sowie der militärischen Unterweisung von Eingebornen für andere Zwecke als für die Polizei oder die Verteidigung des betreffenden Gebietes; endlich gleiche Möglichkeiten für Handel und Verkehr für die anderen Mitglieder des Völkerbundes.

Schliesslich gibt es Gebiete, wie den Südwesten Afrikas und gewisse Inseln der Südsee, die infolge ihrer geringen Bevölkerungs-

dichte, ihrer geringen Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zur Mandatarmacht oder infolge anderer Umstände am besten vom Mandatarstaat nach seinen Gesetzen verwaltet werden können, als integrierender Bestandteil seines Gebietes unter Vorbehalt der Garantien, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.

In allen Fällen von Mandaten soll die Mandatarmacht dem Völkerbund jährlich einen Bericht betreffend die ihr übertragenen Gebiete erstatten.

Wenn das Mass von Machtbefugnis, Aufsicht oder Verwaltung, das dem Mandatar zusteht, nicht Gegenstand eines früheren Abkommens zwischen den Gliedern des Völkerbundes bildet, wird der Rat hierüber ausdrücklich Beschluss fassen.

Eine ständige Kommission wird den Auftrag haben, die jährlichen Berichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rat ihre Ansicht hinsichtlich sämtlicher Fragen, die mit der Durchführung der Mandate zusammenhängen, bekanntzugeben.

Internationaler Wirkungskreis.

Art. 23. Unter Vorbehalt und in Übereinstimmung mit den Vorschriften der gegenwärtig zu Recht bestehenden oder später abzuschliessenden internationalen Übereinkommen erklären die Mitglieder des Völkerbundes:

a. dass sie sich bemühen werden, gerechte und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder sowohl in ihren eigenen Gebieten wie auch in allen Ländern, auf die sich ihre Handels- und Gewerbebeziehungen erstrecken, aufzustellen und aufrechtzuerhalten, und dass sie zu diesem Zwecke die erforderlichen internationalen Organisationen errichten und unterhalten werden;

b. dass sie sich verpflichten, in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten den eingebornen Rassen eine gerechte Behandlung angedeihen zu lassen;

c. dass sie den Völkerbund mit der allgemeinen Überwachung über die Abkommen betrauen, die den Mädchen- und Kinderhandel, sowie den Handel mit Opium und andern schädlichen Stoffen zum Gegenstand haben;

d. dass sie den Völkerbund mit der allgemeinen Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit denjenigen Ländern beauftragen, in denen diese Überwachung im gemeinsamen Interesse unentbehrlich ist;

e. dass sie die erforderlichen Bestimmungen treffen werden, um die Freiheit der Verbindungswege und der Durchfuhr zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten, sowie um eine gerechte Behandlung des Handels aller Mitglieder des Völkerbundes sicherzustellen. In dieser Hinsicht soll den besonderen Bedürfnissen der im Kriege von 1914—1918 verwüsteten Gebiete Rechnung getragen werden;

f. dass sie sich bemühen werden, auf internationalem Boden Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Krankheiten zu ergreifen.

Art. 24. Alle durch frühere Kollektivverträge errichteten internationalen Ämter sollen, vorbehältlich der Zustimmung der Vertragsparteien, unter die Leitung des Völkerbundes gestellt werden. Das gleiche soll für alle andern künftig zu gründenden internationalen Ämter und Kommissionen zur Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses gelten. Internationale Ämter.

Für alle Fragen von internationalem Interesse, die in allgemeinen Verträgen geregelt, aber der Überwachung durch Kommissionen oder internationale Ämter nicht unterstellt sind, soll das Sekretariat des Völkerbundes auf Verlangen der Vertragsparteien und mit Zustimmung des Rates alle zweckmässigen Erkundigungen einziehen und weiterleiten und jede notwendige oder gewünschte Mitwirkung leihen.

Der Rat kann die Auslagen für jedes Amt oder jede Kommission, die unter die Leitung des Völkerbundes gestellt ist, in die Auslagen für das Sekretariat einbeziehen.

Art. 25. Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, die Errichtung und die Zusammenarbeit der vorschriftsmässig anerkannten freiwilligen internationalen Rotkreuzorganisationen zu stützen und zu fördern, welche die Hebung der Gesundheit, die Verhütung von Krankheiten und die Linderung der Leiden der Menschheit bezwecken. Rotes Kreuz.

Art. 26. Die Abänderungen des gegenwärtigen Völkerbundsvertrages treten in Kraft, sobald sie von den Mitgliedern des Völkerbundes, deren Vertreter den Rat bilden, und von der Mehrheit derjenigen, aus deren Vertretern die Versammlung besteht, ratifiziert sind. Revision.

Jedem Mitglied des Völkerbundes steht es frei, die Abänderungen, die am Bundesvertrag angebracht werden, nicht anzunehmen. In diesem Fall hört es jedoch auf, Mitglied des Völkerbundes zu sein.

Anhang zum Bundesvertrag.

1. Ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes.

Signatäre des Friedensvertrages:

Vereinigte Staaten von Amerika
Belgien
Bolivien
Brasilien
Britisches Reich
Canada
Australien
Südafrika
Neuseeland
Indien
China
Cuba
Ecuador
Frankreich
Griechenland
Guatemala
Haiti
Hedschas
Honduras
Italien
Japan
Liberia
Nicaragua
Panama
Peru
Polen
Portugal
Rumänien
Serbisch-kroatisch-slovenischer Staat
Siam
Tschecho-Slowakien
Uruguay

Staaten, die eingeladen sind, dem Bundesvertrag beizutreten:

Argentinische Republik
Chile
Columbien
Dänemark
Niederlande
Norwegen
Paraguay
Persien
Salvador
Schweden
Schweiz
Spanien
Venezuela

2. Erster Generalsekretär des Völkerbundes.

Sir James Eric Drummond.

Anhang.

Erläuternde Bemerkungen zum Text des Völkerbundsvertrages.

Die wichtigsten Bestimmungen des Völkerbundsvertrages werden in den Abschnitten I—X dieser Botschaft erläutert. In den folgenden Bemerkungen sollen Einzelbestimmungen des Vertrages, soweit sie nicht ohne weiteres verständlich und für die Schweiz von Interesse sind, erörtert werden, unter Verweisung auf die entsprechenden Abschnitte der Botschaft.

Als massgebende Originaltexte des Friedensvertrages mit Deutschland, dessen erster Teil der Völkerbundsvertrag bildet, gelten der französische und der englische, und zwar mit gleicher Kraft.

Was die ursprünglichen Mitglieder anbetrifft, vgl. oben, S. 49 f.: betreffend die Frist, während welcher die eingeladenen Neutralen beitreten können, S. 85, betreffend die nachträgliche Aufnahme von Staaten S. 52; betreffend das Kündigungsrecht S. 93. Zu Art. 1.

Nach Absatz 2 können auch Länder, die nicht souverän sind, aber eine volle Selbstverwaltung besitzen, als Gliedstaaten aufgenommen werden. Vorerst kommen in dieser Beziehung nur Kanada, Australien, Neuseeland und Südafrika, sowie Indien in Betracht. Ein Schutz dagegen, dass auf diese Weise einzelne Staaten sich indirekt eine Mehrheit von Stimmen verschaffen, ist dadurch geboten, dass es eine Zweidrittelmehrheit braucht, um die Aufnahme auszusprechen.

Der Vertrag ist lückenhaft in bezug auf das Verhältnis solcher autonomen Länder und Kolonien zu ihrem Mutterstaat. Da diese Staaten und Länder in einem Konflikt eine völkerrechtliche Einheit bilden, sollten sie bei Entscheidungen von Streitigkeiten, die eines von ihnen angehen, zusammen nach Art. 15, Abs. 6 und 10, in Ausstand treten. Richtigerweise sollte ein nichtsouveränes Mitglied nur soweit im Völkerbund stimmberechtigt sein, als es sich um Gegenstände handelt, für die das betreffende Mitglied international selbständig ist (z. B. Grenzfragen, wirtschaftliche Beziehungen, Einwanderung usw.).

Es ist zu beachten, dass die Versammlung an erster Stelle unter den Organen des Völkerbundes genannt ist. Prinzipiell und in Zweifelsfällen ist die Versammlung die oberste Vertretung des Völkerbundes. Sie befindet zumeist über organisatorische Fragen (Art. 1, 6, 26), während die politische Aktion, insbesondere das Eingreifen in einzelne Fälle, fast ausschliesslich in den Händen des Rates liegt (Art. 10, 11, 15, 16, 17). Zu Art. 2.

Zu Art. 3. Die Vertreter der Staaten in der Versammlung sind nicht notwendig Regierungsvertreter; immerhin können sie nur eine einheitliche Staatenstimme abgeben. Über ihre Instruierung ist nichts gesagt. Die Vertretung im Rat ist mit derjenigen in der Versammlung vereinbar.

Die von der II. Haager Konferenz postulierte Periodizität der allgemeinen Staatenversammlungen ist durch Art. 3 gesichert.

Ein grosser Mangel ist es, dass das Selbstversammlungsrecht bzw. das Recht einer Staatenminderheit, den Zusammentritt einer Konferenz zu verlangen, nicht geregelt ist.

Art. 4. Betreffend die Vorzugsstellung der Grossmächte, vgl. oben, S. 17 f. Das Verhältnis von 5 : 4 ist übrigens, unter Bezugnahme auf die Bevölkerungszahlen der Staaten, für die Nichtgrossmächte nicht ungünstig (fünf Grossmächte zirka 700 Millionen, andere Staaten des Völkerbundes zirka 550).

Wann und wie die nichtständig vertretenen Staaten im Rate Platz finden, ist nicht geregelt. Hier muss eine Ergänzung des Vertrages eintreten. Das von der II. Haager Friedenskonferenz beschlossene Abkommen betreffend das internationale Prisengericht (Bundesbl. 1909, I, S. 74) z. B. sah für die Staaten, die nicht zu den damaligen acht Grossmächten gehörten, eine Vertretung im Turnus vor; in dem Sinne, dass sie innerhalb einer Amtsperiode von zwölf Jahren während eines ihrer Bedeutung entsprechenden Zeitraumes vertreten sind. Auf diese Weise kommen alle Staaten an die Reihe, anderseits ist der Einfluss dieser Staaten bei zu häufigem Wechsel nicht gross. Es ist auch anlässlich der Konferenz der Neutralen die Möglichkeit erwogen worden, dass sich Gruppen von Staaten bilden können, um als Gruppe eine Vertretung im Rate zu erhalten.

Nach Absatz 2 kann die Zahl der ständigen und der von der Versammlung zu bezeichnenden Ratsmitglieder erweitert werden. Eine Verschiebung des jetzigen Verhältnisses von 5 : 4 zu ungunsten der Nichtgrossmächte ist nicht wohl möglich, da in beiden Fällen die Zustimmung der Staatenmehrheit erforderlich ist.

Der Rat wird, wenigstens bis normale, ruhige politische Verhältnisse zurückgekehrt sind, voraussichtlich in Permanenz funktionieren. Nach dem schweizerischen Entwurf sollte der Mediationsrat ständig sein, um den unausgesetzten Kontakt aller Staaten an einer einheitlichen Stelle zu sichern. Die Frage bleibt offen, ob die im Rate nicht vertretenen Staaten Delegierte am Sitze des Völkerbundes unterhalten werden, wie dies der schweizerische Entwurf vorsieht (Art. 5).

Die Zuziehung von im Rat nicht vertretenen Staaten, wenn deren besondere Angelegenheiten behandelt werden (Absatz 5), ist so zu verstehen, dass ein solcher Staat alle Mitgliedschaftsrechte — einschliesslich des Vetorechtes — in den betreffenden Fällen ausübt (englischer Text: to sit as a member). Darüber, ob ein Staat zugezogen werden muss, entscheidet der Rat; wird der interessierte Staat aber nicht zur Mitberatung eingeladen, so ist ein ihn berührender Beschluss für ihn nicht verbindlich.

Diese Zuziehung erfolgt einerseits bei Streitigkeiten gemäss Art. 15, anderseits bei allen andern Geschäften, bei denen spezielle Angelegenheiten eines nicht im Rate vertretenen Staates behandelt werden. Als Angelegenheiten, welche die Schweiz speziell interessieren, sind namentlich auch die mit der Neutralität zusammenhängenden Fragen zu betrachten. Nur bei Behandlung von Streitigkeiten gemäss Art. 15 werden die Stimmen der als Parteien interessierten Staaten nicht gezählt.

Zu Art. 5. Abs. 1.

Die besondern Majoritäten, die der Friedensvertrag für gewisse Beschlüsse des Rates vorsieht, finden sich in § 40 des Reglements betreffend das Saargebiet, Art. 213 und 280 des Friedensvertrages. Vgl. Beilage V, 18.

Der Grundsatz der Einstimmigkeit entspricht den bisherigen Gepflogenheiten internationaler Versammlungen. Formell bietet er ein grosses Hindernis für Beschlüsse. Tatsächlich ist jedoch Einstimmigkeit oft leichter als eine qualifizierte Mehrheit zu erreichen, da nicht ohne gewichtige Gründe ein Staat durch sein Veto eine direkte Verantwortung für das Nichtzustandekommen eines von den übrigen Mächten ernstlich gewollten Beschlusses übernimmt. Eine Überstimmung einer Grossmacht könnte überdies leicht gefährliche Spannungen erzeugen und die Wirksamkeit des Völkerbundes auf eine schwere Probe stellen. Würde sich z. B. Amerika haben verpflichten sollen, in einen europäischen Konflikt zugunsten einer von der öffentlichen Meinung nicht gebilligten Sache miteinzugreifen? Das Einstimmigkeitsprinzip bietet in der Praxis eine ziemliche Anpassungsfähigkeit. Gleichzeitig liegt darin ein wirksames Gegengewicht gegen die Hegemonie des Rates. Es werden übrigens nur die Stimmen der in einer Sitzung vertretenen Staaten gezählt, so dass ein Staat sich durch Fernbleiben seines Vertreters leicht der Stimme enthalten kann.

Abs. 2.

Als eine Entscheidung im Verfahren ist jedenfalls auch die Zulassung von im Rate nicht vertretenen Staaten nach Art. 4, Abs. 5, zu betrachten. Kommissionen, die spezielle Fälle zu untersuchen haben, sind namentlich die Untersuchungskommissionen, die zur Behandlung der nach Art. 15 zu behandelnden Streitigkeiten zu bilden sind.

Art. 6. Das Sekretariat soll einen durchaus internationalen Charakter haben und dementsprechend unter Berücksichtigung vieler Staaten zusammengesetzt sein.

Die Tätigkeit des Sekretariates ist, von der Besorgung der Sekretariatsgeschäfte der Versammlung und des Rates abgesehen, nicht näher bezeichnet. Vermutlich wird sie, wie bei andern internationalen Ämtern, in der Sammlung und Bekanntgabe von allen für den Völkerbund wichtigen Informationen und in der Vorbereitung der Geschäfte der Versammlung und des Rates bestehen. Von besonderm Wert wäre die Einrichtung eines völlig unparteiischen internationalen politischen Nachrichtendienstes, wie ihn die schweizerische Expertenkommission postuliert hat.

Die Kosten des Sekretariates werden von allen Gliedstaaten nach dem Verhältnis des für den Weltpostvertrag aufgestellten und bereits von verschiedenen andern Konventionen übernommenen Schlüssels getragen. Vgl. Beilage IV, 17.

Zu Art. 7. Vgl. oben, S. 46 ff.

Zu Art. 8 und 9. Vgl. oben, S. 58 ff.

Zu Art. 10. Für die Auslegung dieses Artikels ist nach unserer Auffassung insbesondere folgendes zu beachten (vgl. oben, S. 16 f.):

a. Die Mitglieder des Völkerbundes verpflichten sich, nur den Besitzstand der Staaten gegen Angriffe („agression") zu schützen, nicht gegen jegliche Änderung. Die Möglichkeit der Änderung bestehenden Rechtes ist, wenigstens im Grundsatz, in Art. 19 anerkannt und kommt auch in den Äusserungen mehrerer autoritativer Verfasser des Völkerbundes zum Ausdruck.

b. Es kommen nur Angriffe von aussen, d. h. durch andere Staaten, in Betracht, also nicht innere Kämpfe, seien es soziale Bewegungen oder Bestrebungen zum Zweck der politischen Verselbständigung einzelner Landesteile. Der Völkerbund ist im Gegensatz zu der legitimistischen Heiligen Allianz und Pentarchie von 1815 keineswegs eine gegenseitige Versicherung der Regierungen.

c. Der Ausdruck „indépendance présente" im französischen Text gibt den englischen Wortlaut „existing independance" nicht richtig wieder. Im ursprünglichen französischen Text war „existing" nicht übersetzt. Nicht das 1919 bestehende Mass von Unabhängigkeit (volle Souveränität, Autonomie usw.) wird geschützt, sondern der Rechtszustand, wie er im Zeitpunkt des widerrechtlichen Angriffes besteht.

d. Der Rat kann nach diesem Artikel nur Ratschläge erteilen

(aviser, advise), nicht aber direkte Befehle. Auch ist mit keinem Wort die Rede von den in Art. 16 vorgesehenen allgemeinen Sanktionen; diese greifen nur Platz, wenn gleichzeitig eine Verletzung der Art. 12, 13 oder 15 vorliegt.

Dafür, dass die Schweiz als dauernd neutraler Staat nicht aktiv an einer Gebietsgarantie beteiligt sein kann, sei auf den Vertrag vom 11. Mai 1867 betreffend die Neutralisierung Luxemburgs hingewiesen, in dem (Art. 2) Belgien, obwohl Vertragspartei, wegen seiner Neutralität von der Garantiepflicht befreit wurde.

Vgl. oben, S. 15 f. und 34. **Zu Art. 11.**

In diesem Artikel ist das Recht des Völkerbundes, jede Kriegsgefahr als eine allgemeine Angelegenheit zu behandeln, anerkannt, und zwar bringt der jetzige Text, im Gegensatz zu demjenigen vom 14. Februar, den Gedanken, dass es sich um eine allgemeine Angelegenheit handelt, dadurch besonders zum Ausdruck, dass der Völkerbund die erforderlichen vorbeugenden Massnahmen treffen soll, während dies ursprünglich dem völlig freien Ermessen der einzelnen Staaten überlassen bleiben sollte. Der Gefahr, dass einzelne Regierungen von sich aus vorgehen und vollendete Tatsachen schaffen, wird wirksam dadurch vorgebeugt, dass auf Verlangen irgendeines Staates des Völkerbundes der Rat sofort zusammentreten muss. Ohne eine manifeste Verletzung des Völkerbundsvertrages kann der Zusammentritt des Rates und damit die Befassung des Völkerbundes mit dem Konflikte nicht mehr vereitelt werden.

Über das durch Art. 12—15 vorgeschriebene Verfahren vgl. oben, S. 11 ff. **Zu Art. 12.**

Ob eine Streitigkeit geeignet ist, zum Bruch zu führen, lässt sich zum voraus nicht bestimmen. Das nach Art. 12 obligatorische Verfahren muss jedenfalls durchgeführt werden, bevor ein Staat zum Kriege schreitet: es soll aber schon dann eingeleitet werden, wenn der Konflikt eine Schärfe angenommen hat, dass er zum Bruche, nicht notwendigerweise zum Krieg, aber zum schroffen Abbruch der Verhandlungen (susceptible d'entrainer une rupture, likely to lead to a rupture) führen kann. Es ist von der allergrössten Wichtigkeit, dass die Streitigkeiten so früh als möglich durch das Friedensverfahren aus der Welt geschafft werden, nicht erst dann, wenn sie bereits eine derartige Schärfe erlangt haben, dass die Kriegsmöglichkeit ernstlich erwogen wird.

Aus dem gleichen Grund hat die schweizerische Delegation *) beantragt, dass — wie im schweizerischen Vorentwurf, Art. 28 ff.) — jeder Behandlung eines Streites durch ein Schiedsgericht oder den

*) Beilage II, 10.

Rat ein Vergleichsverfahren vorangehen müsse. Auch die friedlichen Mittel des Art. 12 sollten nur ergriffen werden nach Erschöpfung aller derjenigen Möglichkeiten, die eine auf Verständigung der Parteien beruhende Lösung herbeizuführen geeignet sind. Der Staat, der vor dem Gericht oder dem Rat unterliegt, wird leicht verbittert werden. Überdies ist es aber auch das Interesse der kleineren, namentlich der im Rate nicht vertretenen Staaten, nur ausnahmsweise ihre Sache vor einem Forum vertreten zu müssen, für dessen Zusammensetzung mehr die politische Macht als die Unbefangenheit gegenüber den streitenden Parteien massgebend ist. In dieser Beziehung kann aber durch den Abschluss von Verträgen über obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit, die nach Art. 21 ausdrücklich vorbehalten sind, vorgesorgt werden.

Die Frist von drei Monaten ist in allen Fällen einzuhalten, d. h. nach der Fällung jedes Spruches, auch des in Art. 14 vorgesehenen Gerichtes, das — wenn auch nicht ein Schiedsgericht im herkömmlichen Sinne — doch ein Gericht der freien Wahl der Parteien ist. Und ebenso laufen die drei Monate nach Erstattung des Berichtes durch den Rat oder die Versammlung nach Art. 15. Ein solcher Bericht ist nicht identisch mit einem einstimmig oder mehrheitlich beschlossenen Ratschlag (conclusions, recommendations), sondern wird in jedem Falle erstattet, auch dann, wenn festgestellt wird (Art. 15, Abs. 8), dass es sich um eine rein interne Angelegenheit handelt und der Völkerbund sich nicht einzumischen habe.

In Abs. 2 ist den Schiedsgerichten eine „angemessene" Frist zur Durchführung des Verfahrens eingeräumt. Diese Frist ist jedenfalls, wie für den Rat, mindestens sechs Monate, da das formale gerichtliche Verfahren mit seinen kontradiktorischen Erhebungen naturgemäss mehr Zeit beansprucht, als die freiere Behandlung vor einer politischen Instanz.

Zu Art. 13.

Es ist in hohem Grade zu bedauern, dass der Völkerbund die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit nicht bringt und somit hinter den Wünschen der grossen Mehrheit der II. Haager Konferenz zurückbleibt, welche das Obligatorium — wenn auch verklausuliert und beschränkt — gewollt hatte.

Der Artikel 13, Abs. 2, anerkennt wohl das Prinzip der Schiedsgerichtsbarkeit, und zwar in sehr weitem Umfange, statuiert aber nicht eine eigentliche Rechtspflicht. Immerhin ist zu beachten, dass grundsätzlich jeder einer richterlichen Entscheidung zugängliche Streit, der durch direkte diplomatische Verhandlungen nicht hat beigelegt werden können, einem Schiedsgericht unterbreitet werden soll, nicht erst dann, wenn er sich so zuspitzt, dass er zum Bruche führen könnte.

Nach Art. 13 besteht für die Staaten die Pflicht, sich auf das gerichtliche Verfahren einzulassen nur, wenn sie sich dafür bereits durch einen Schiedsvertrag gebunden haben. Die meisten dieser — auch von der Schweiz — abgeschlossenen Verträge enthalten die sogenannten Ehren- und Interessenklausel, wonach ein Staat im Einzelfall bestimmt, ob seiner Ansicht nach der betreffende Streitfall sich zur richterlichen Entscheidung eignet. Auch nach Art. 13, Abs. 1, bleibt es — mangels einer gegenteiligen Bestimmung in einem Vertrage — den Parteien überlassen, hierüber von sich aus zu entscheiden. Da hierdurch die praktische Verbindlichkeit der Schiedsverträge sehr herabgemindert ist, hat die Schweiz, entsprechend dem Vorentwurf der Expertenkommission, die Schaffung eines Kompetenzkonfliktshofes vorgeschlagen, um zu bestimmen, ob eine Streitigkeit entgegen dem Begehren des Klägers der Gerichtsbarkeit entzogen werden dürfe*). Leider ist sie damit nicht durchgedrungen. Ohne eine Institution dieser Art wird eine wirklich befriedigende Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit kaum möglich sein. Der Kompetenzkonfliktshof sichert einerseits der Rechtsprechung die Beurteilung aller Fälle, die sich zur richterlichen Beurteilung eignen, und verhindert anderseits, dass die Schiedsgerichtsbarkeit in das rein politische Gebiet übergreift und deswegen entweder beargwöhnt oder abgelehnt wird oder aber dass die Richter statt zur Beurteilung nach Recht zu politischen Kompromissen im Interesse der Starken verleitet werden.

Nachdem ein Schiedsgericht gesprochen, ist jede kriegerische Aktion, auch nach Ablauf von drei Monaten, ausgeschlossen, sofern der durch das Gericht zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtete Staat sich binnen drei Monaten dem Spruche unterwirft. Indessen ist die Selbsthülfe des Staates, dem gegenüber der Spruch erfüllt wird, nicht in erste Linie gestellt. Der Völkerbund selber trifft zunächst die Massnahmen, welche die Erfüllung des Spruches sichern sollen, ungleich den einstimmigen Ratsbeschlüssen, zu deren Vollstreckung der Völkerbund nicht verpflichtet ist mitzuwirken. Auf welche Weise der Völkerbund die Befolgung eines Schiedsspruches sichern wird, ist nicht bestimmt. Er wird, da die Voraussetzungen von Art. 16 nicht zutreffen, auf diplomatische Schritte sich beschränken oder den Staaten, die sich dazu bereit finden, andere Massnahmen, z. B. wirtschaftliche Repressalien, empfehlen.

Dass in der Organisation des Völkerbundes ein Gerichtshof noch fehlt, ist eine grosse Lücke; indessen ist die Errichtung Zu Art. 14.

*) Vgl. Beilage II, 10.

dieses Gerichtes in der Antwort der Konferenz an die Neutralen als eine erste Aufgabe des Völkerbundes erklärt worden, und es werden auch die ersten vorbereitenden Schritte bereits unternommen.

In Anlehnung an den schweizerischen Vorentwurf (Art. 12 ff.) hat die Schweiz an der Konferenz der Neutralen*) einen Vorschlag betreffend Organisation eines ständigen internationalen Gerichtshofes gemacht, der alle Garantien der Unabhängigkeit von politischen Einflüssen bieten würde. In Anbetracht des Umstandes, dass die zweite Haager Konferenz kein positives Resultat in dieser Sache erzielt hat, weil sich die Grossmächte in der Organisation des Gerichtes eine Vorzugsstellung sichern wollten, ist zu hoffen, dass das Gericht des Völkerbundes eine allen Staaten annehmbare Lösung bieten werde. Der schweizerische Vorschlag, mit dem auch in diesem Punkte der Gegenentwurf der deutschen Friedensdelegation fast völlig übereinstimmt, wäre geeignet, eine praktische und grundsätzlich unanfechtbare Organisation des Gerichts zu schaffen.

Der internationale Gerichtshof ist nur zuständig, wenn beide Parteien sich ihm unterwerfen wollen; er ist nicht, wie nach dem schweizerischen Vorentwurf (Art. 37), überall da zuständig, wo sich die Parteien nicht in angemessener Frist auf ein Schiedsgericht einigen können.

Eine wertvolle, sich mit Art. 55 des schweizerischen Vorentwurfs nahe berührende Bestimmung enthält der letzte Satz von Art. 14. Die vor den Rat oder die Versammlung gebrachten Streitigkeiten werden häufig ganz oder doch zum Teil reine Rechtsstreitigkeiten sein, deren Entscheidung durch eine wesentlich politische Instanz unzweckmässig ist. Dieser Fall wird namentlich dann eintreten, wenn eine Partei sich zu Unrecht dem Schiedsverfahren entzogen hat. Dann kann der Rat, bzw. die Versammlung die Rechtsfragen dem Gerichtshof zur Begutachtung vorlegen. Die Äusserung des Gerichts ist dann zwar kein vollstreckbarer Spruch, aber sie wird wohl häufig die Grundlage eines einstimmigen, den Frieden gebietenden Vorschlages des Rates sein und dadurch einer Umgehung der grundsätzlichen Pflicht zur Einlassung auf das Rechtsverfahren wirksam vorbeugen.

Zu Art. 15. Abs. 1 und 2.

Ungleich dem Schiedsverfahren, mit dem beide Parteien einverstanden sein müssen, kann eine einzelne Partei die Durchführung des Verfahrens nach Art. 15 verlangen. Wenn sich die Gegenpartei diesem entziehen wollte, würde sie den Völker-

*) Beilage II, 10.

bundsvertrag verletzen und das Verfahren nähme ohne sie seinen Gang. Der Rat hat die Befugnis, schon im ersten Stadium die Angelegenheit durch Publikation vor die weiteste Öffentlichkeit zu bringen. Leider fehlt eine ausdrückliche Verpflichtung der Staaten bzw. der Presse, für die tatsächliche Verbreitung einer solchen Publikation des Völkerbundes zu sorgen, wie dies die schweizerische Expertenkommission postuliert hat.

In erster Linie sucht der Rat einen Vergleich (règlement, settlement) herbeizuführen, d. h. eine von beiden Parteien freiwillig angenommene Lösung. Vorgängig dieses Vergleichsversuchs wird eine Untersuchung des Falles in der Regel nötig sein. Für die Untersuchung wird es sich empfehlen, im Sinne der ersten Haager Konvention von 1907 eine paritätische Kommission zu bilden, die auch einen Vergleichsvorschlag machen sollte. Von verschiedenen neutralen Staaten, nicht nur von der Schweiz, wird grosses Gewicht darauf gelegt, dass vom Rate unabhängige, absolut unparteiische Organe diese Untersuchungen und Vergleichsverhandlungen führen. Art. 15 schliesst dies nicht aus, schreibt es aber auch nicht vor. Abs. 3.

Absatz 4 und 5 ordnen das Verfahren, das Platz greift, wenn ein Vergleich nicht zustande kommt. In jedem Falle (ausser bei Absatz 8) muss der Rat — einstimmig oder mehrheitlich — einen Vorschlag machen, welcher der Billigkeit und Zweckmässigkeit entspricht: er ist nicht an materielle Rechtsnormen gebunden. Alle im Rate vertretenen Staaten — wozu in jedem Falle die Parteien gehören — können ihre Feststellungen und Anträge publizieren; das wird namentlich von seiten der Ratsminderheit oder der nicht befriedigten Partei geschehen und wohl weitere Publikationen von der andern Seite nach sich ziehen. Abs. 4 und 5.

Absatz 6 und 7 regeln die Wirkungen der Berichterstattung des Rates. Ist der Bericht mit Einstimmigkeit der nicht beteiligten Staaten beschlossen worden, so hat das zur Folge, dass keine Partei — und wohl nicht nur die ursprüngliche Klägerin — wegen der durch den einstimmig gemachten Vorschlag erledigten Sache Krieg führen darf, sofern die andere Partei den aus dem Vorschlag sich für sie ergebenden Pflichten nachkommt. Ungleich der entsprechenden Bestimmung des Entwurfes vom 14. Februar 1919 und derjenigen des Art. 13 betreffend Schiedssprüche setzt sich der Völkerbund nicht direkt für die Vollstreckung ein. Diese bleibt den Parteien überlassen: zunächst der Partei, die die Pflichten aus dem Vorschlag zu erfüllen hat, und, wenn diese sich weigert, der andern Partei, die nach frühestens drei Monaten Abs. 6 und 7.

sich selbst Recht schaffen darf. Nur dann, wenn trotz Befolgung des Vorschlages durch die eine Partei die andere doch Krieg beginnt, treten gegen den Friedensbrecher die Sanktionen des Art. 16 ein.

Der Umstand, dass sich der Völkerbund nicht positiv für seine Vorschläge einsetzt, hat den Vorteil, dass unter solchen Umständen die Einstimmigkeit viel leichter zu erreichen sein wird. Dieses System hat allerdings einen grossen Nachteil: wenn der belangte Staat sich im Besitz befindet, so bleibt dem Belangenden, auch wenn ihm der Rat einstimmig recht gibt, nichts übrig als die Selbsthülfe, wenn die Gegenpartei nicht freiwillig erfüllt. Die Möglichkeit, sich durch Krieg oder andere Selbsthülfe Recht zu verschaffen, ist aber in vielen Fällen für den Berechtigten völlig illusorisch, namentlich für einen kleinen Staat in der Lage der Schweiz.

Wird die Einstimmigkeit nicht erreicht, so erhalten nach drei Monaten die Parteien volle Handlungsfreiheit, d. h. sie können zum Kriege schreiten.

Eine schwierige Frage, die zu verschiedenen Interpretationen Anlass gegeben hat, bildet das Verhältnis der übrigen Staaten zu den Streitparteien in diesem Falle. Der Ausdruck „die Mitglieder des Völkerbundes" in Absatz 6 und 7 kann an sich alle Mitglieder, ohne Unterschied, bedeuten oder aber nur die Mitglieder, auf welche die aus Art. 12 und 15 resultierenden Verpflichtungen als Parteien im vorliegenden Falle Anwendung finden.

Würde man die erstere Auslegung annehmen, so käme man zum Resultat, dass immer, wenn die Einstimmigkeit des Rates nicht erreicht wird, alle Staaten des Bundes freie Hand erhielten. Das würde dann auch für solche gelten, die an dem Verfahren, wenn dieses nicht vor die Versammlung gezogen worden ist, vielleicht gar keinen Anteil gehabt haben. Dass die Parteien Krieg führen können, ist sicher. Hätten aber andere Staaten das gleiche Recht? Man könnte dies meinen, da in Absatz 7 von keinem Unterschiede die Rede ist. Indessen erscheint eine solche Auslegung nicht nur unannehmbar, weil sie eine sehr starke Abschwächung des ganzen Völkerbundes bedeutete und mit dessen Grundtendenz der Friedenssicherung schlechterdings unvereinbar wäre, sondern sie würde auch dem Art. 12 direkt widersprechen. Dieser Fundamentalartikel schreibt für alle Fälle die Einhaltung eines bestimmten Verfahrens vor, und zwar vorgängig jedem Kriege. Der Umstand, dass eine einstimmige Erledigung im Konflikt zwischen zwei Staaten nicht erreicht wird, kann dritte Staaten nicht von den ihnen aus Art. 12 erwachsenden

Pflichten befreien. Wenn ein Staat auf Grund einer Defensivallianz sich gegebenenfalls auf die Seite der einen Partei stellen will, so muss er sich dieser als Streitgenosse schon im Verfahren anschliessen oder selber ein neues Verfahren einleiten. Es geht aus Art. 15 deutlich hervor, dass ein Staat nicht gleichzeitig Partei und Richter sein darf — ein übrigens selbstverständlicher Grundsatz. Partei ist aber nicht nur der, welcher im friedlichen Verfahren Partei ist, sondern noch vielmehr der, welcher sich am allfällig folgenden gewaltsamen Konflikt beteiligen will.

Viel natürlicher und dem ganzen Aufbau der Art. 12—15 besser entsprechend erscheint die Auslegung, wonach die Bestimmungen in Absatz 6 und 7 nur die am Streite beteiligten Mitglieder des Völkerbundes betreffen. In Art. 12 übernehmen diese im Hinblick auf mögliche Streitigkeiten und für ihre gegenseitigen Beziehungen bestimmte Pflichten. Art. 15 enthält Ausführungsbestimmungen zu Art. 12; er setzt fest, was je nach dem Ergebnis der Intervention des Rates eintritt: im einen Fall bleibt eine Bindung der Parteien bestehen, im andern Fall wird diese, nach Ablauf von drei Monaten, aufgehoben.

Aus dem Umstande, dass in Art. 15, speziell auch in Absatz 6 und 7, von „Parteien" die Rede ist, kann nicht geschlossen werden, dass im übrigen jeweilen alle Mitglieder des Völkerbundes gemeint seien. Die Parteien sind in bezug auf Ermittlung der Stimmabgabe als solche bezeichnet, weil sie nicht in ihrem gegenseitigen Verhältnis, sondern im Verhältnis zu den unbeteiligten Staaten dort bezeichnet werden sollen. Der Satz, dass „die Mitglieder des Völkerbundes gegenüber keiner Partei, welche sich den im Bericht niedergelegten Anträgen fügt, kriegerische Massnahmen zur Anwendung bringen" bedeutet, dass ein kriegerisches Vorgehen in diesem Falle gegen jeden Staat ausgeschlossen ist, d. h. gegen jede einzelne unter mehreren Parteien und ohne Rücksicht darauf, welche Partei die ursprüngliche Klägerin ist.

Nach der hier vertretenen Auslegung bewirken die Vorschriften des Artikels 12, dass die allfälligen kriegerischen Konflikte zwischen den Staaten auf diejenigen beschränkt bleiben, welche als Parteien an dem Friedensverfahren teilgenommen haben. Die übrigen Staaten dagegen können ihren Einfluss auf die Austragung der Streitigkeit in den Formen ausüben, die nicht den Bestimmungen des Völkerbundes widersprechen. Sie sind deswegen nicht zu einer völligen Passivität verurteilt oder gehalten, beiden Parteien gegenüber die gleiche Haltung einzunehmen. Die Befugnis zum unmittelbaren militärischen Einschreiten könnten

die Mitglieder des Völkerbundes höchstens aus Art. 10 ableiten, aber auch in diesem Falle nur zu rein defensiven Zwecken.

In diesem Sinne müsste auch die Handlungsfreiheit der Mitglieder des Völkerbundes, die nicht Partei sind, ausgelegt werden, wenn unter „Mitgliedern des Völkerbundes" jeweilen alle Staaten gemeint wären.

Abs. 8. Der in diesem Absatz ausgesprochene Gedanke ist folgender: Angelegenheiten, die nach Völkerrecht eine interne Angelegenheit eines Staates sind, d. h. hinsichtlich welcher ein Staat für die Betätigung seiner Staatsgewalt weder durch Verträge noch durch das gemeine Völkerrecht gebunden ist, gehen den Völkerbund nichts an. Dieser soll sich auch nicht durch unverbindliche Ratschläge in die innern Angelegenheiten seiner Glieder einmischen.

Abs. 9 und 10. Die in Art. 15 dem Rat zugeschriebenen Kompetenzen kommen in völlig gleicher Weise der Versammlung zu, sobald diese vom Rat oder durch Begehren einer Partei mit der Sache befasst wird. Es entscheidet aber nur die eine oder andere Instanz; ein Appellationsverfahren gibt es nicht. Die Möglichkeit, jede Streitigkeit vor die Versammlung zu bringen, ist eine ganz wesentliche Garantie für die im Rat nicht vertretenen Staaten.

Ursprünglich war auch die Einstimmigkeit der Versammlung vorgesehen; damit wäre aber die Einstimmigkeit fast ausgeschlossen gewesen. Die Schweiz beantragte*) Festsetzung einer hochqualifizierten Mehrheit; die jetzige Fassung erreicht in etwas anderer Form ungefähr den gleichen Zweck.

Zu Art. 16. Die Bedeutung und Wirkung des Art. 16 ist oben, S. 36 und 75 ff., beleuchtet worden.

Abs. 1. Durch diesen Artikel wird ein für allemal, unter bestimmten Voraussetzungen, der Kriegszustand erklärt; es braucht somit keine besondern Beschlüsse mehr wie eine Kriegserklärung. Betreffend die Bedeutung dieses Artikels für die neutrale Schweiz vgl. oben, S. 36 ff.

Die ausdrückliche Erwähnung der Art. 12, 13 und 15 erlaubt nicht, den Art. 16 auf die Verletzung anderer Vertragsbestimmungen auszudehnen.

Ob ein Bruch des Völkerbundes vorliegt, wird in der Regel klar sein; gegebenenfalls wird der Rat — oder, wenn der Streit vor der Versammlung hängig ist, die letztere Instanz — konstatieren, ob die Voraussetzungen von Art. 16 zutreffen.

---

*) Beilage II, 10.

Im Gegensatz zu Absatz 1 handelt es sich hier um Aktionen, zu denen die Staaten nur soweit verpflichtet sind, als sie eine entsprechende Pflicht im Rate selbst übernehmen oder im voraus durch Defensivallianzen unter sich übernommen haben. Abs 2.

Da die wirtschaftlichen Massnahmen in sehr verschiedenem Mass auf die einzelnen, sie anwendenden und natürlicherweise auch retorsionsweise von Gegenmassregeln betroffenen Staaten wirken, ist die gegenseitige Aushülfe ein unentbehrliches Korrelat der Solidarität gegenüber dem Friedensbrecher. Abs 3.

Die Gewährung des Durchzuges, die eine gegenseitige Unterstützung auf militärischem Gebiet darstellt, erfolgt ohne weiteres; es bedarf dazu keines Beschlusses des Rates und keiner Zustimmung des Staates, dessen Gebiet beansprucht wird; nur über die Modalitäten (Benutzung der Bahnen etc.) bedarf es einer Verständigung.

Der Absatz 4 enthält seiner Fassung nach eine allgemeine Strafbestimmung, die bei jeder Verletzung des Völkerbundsvertrages Anwendung finden könnte. Indessen muss aus der Einreihung dieser Bestimmung in den Art. 16, der die Sanktionen von Verletzungen der Art. 12, 13 und 15 enthält, gefolgert werden, dass auch die Ausschliessung sich nur gegen den Friedensbrecher richtet und bezweckt, einen solchen Staat von der weitern Mitwirkung im Rat und in der Versammlung auszuschliessen (vgl. S. 23). Abs 4

Betreffend die Stellung von Staaten ausserhalb des Völkerbundes vgl. oben, S. 53. **Zu Art. 17.**

Grundsätzlich ist das Verfahren nach Art. 17 das gleiche wie das für die Mitglieder des Völkerbundes nach Art. 12/15. In bezug auf Art. 15 sind immerhin folgende Unterschiede zu beachten:

a. Der Rat kann nach Absatz 1 die allgemeinen Vorschriften in der ihm gerecht scheinenden Weise ändern. Billigerweise sollte dies im Sinne der Schaffung von besondern Garantien der Unparteilichkeit geschehen.

b. Wenn das Verfahren durchgeführt wird, so kann der Rat die ihm notwendig erscheinenden Modifikationen ad hoc in bezug auf die Art. 12—16 beschliessen. Ein so wesentliches Recht wie die Anrufung der Versammlung sollte dabei aber nicht geschmälert werden dürfen.

Diese wichtige Vorschrift bezieht sich nur auf künftige Verträge. Dieser Beschränkung kommt jedoch keine grosse Be- **Zu Art. 18.**

deutung zu, da nach Art. 20 alle mit dem Völkerbund unvereinbaren älteren Verträge aufgehoben sind, soweit sie unter den Gliedern des Völkerbundes bestehen, oder baldigst aufgehoben werden sollen, soweit andere Staaten daran beteiligt sind. Für die Mitglieder des Völkerbundes in ihren gegenseitigen Beziehungen ist der Völkerbund der neuere, dem ältern Recht derogierende Vertrag und in bezug auf künftige Abmachungen das höhere, den partikulären Abmachungen vorgehende Recht. Seine Stellung ist ähnlich derjenigen, welche im Staatsrecht die Verfassung im Verhältnis zur gewöhnlichen Gesetzgebung einnimmt.

Die Registrierung ist die Voraussetzung der völkerrechtlichen Gültigkeit; nicht die Publikation durch das Sekretariat. Es ist aber anzunehmen, dass alle Glieder des Völkerbundes das Recht haben, in das Vertragsregister des Sekretariates Einsicht zu nehmen.

Die Eintragungspflicht betrifft alle Abkommen der Mitglieder des Völkerbundes, gleichviel welcher Art. Formlose Verständigungen, von denen jede Partei beliebig zurücktreten kann, fallen nicht unter die Vorschrift.

Zu Art. 19. Ohne eine unmittelbare Verpflichtung der Staaten oder eine Kompetenz des Völkerbundes zu statuieren, spricht dieser Artikel den wichtigen Grundsatz der Weiterentwicklung des bestehenden Rechtes und der Änderung der erworbenen Rechte aus.

Zu Art. 20. Vgl. hierzu die Bemerkungen zu Art. 18.

Zu Art. 21. Über das Verhältnis der schweizerischen Neutralität zu diesem Artikel vgl. oben, S. 31 und 88.

Der Ausdruck „regionalen Verständigungen“ lässt für verschiedene Auffassungen Raum; es ist denkbar, dass örtlich benachbarte Staaten innerhalb des Völkerbundes engere Gemeinschaften bilden, um unter sich intensiver die Grundsätze des Völkerbundes zu entwickeln. Die panamerikanische Union wäre ein derartiges Gebilde.

Die obligatorischen Schiedsverträge stehen mit dem Völkerbund keineswegs im Widerspruch, da nichts die Staaten hindert, sich auf die richterliche Entscheidung ihrer Konflikte nach Art. 13 festzulegen. In diesem Zusammenhang ist auf die Weitergeltung des Haager Abkommens betreffend friedliche Erledigung internationaler Streitigkeiten hinzuweisen.

Zu Art. 22. Dieser Artikel, der nur eine mittelbare Bedeutung für die Schweiz hat, enthält mit Ausnahme der drei letzten Absätze,

die von der Aufsicht des Völkerbundes über die Mandatsverwaltung sprechen, keine eigentlichen Rechtsvorschriften. Er entwickelt ein Programm für die Verwaltung der vom Deutschen Reich abgetretenen Kolonien und der vom Osmanischen Reich loszulösenden Gebiete. Eine ständige Kommission des Völkerbundes sammelt die von den Mandatarstaaten jährlich zu erstattenden Berichte und gibt darüber ihren Befund ab.

Dieser Artikel, wie der vorhergehende, stellt in der Hauptsache keine unmittelbaren Verpflichtungen für die Staaten auf, sondern entwickelt ein Programm für die Tätigkeit des Völkerbundes auf dem Gebiet der Wirtschafts- und der Wohlfahrtspolitik. **Zu Art. 23.**

Die in lit. *a* in Aussicht genommene Organisation zum Ausbau des internationalen Arbeitsrechtes hat ihre erste Verwirklichung im XIII. Teile des Friedensvertrages mit Deutschland gefunden (vgl. oben, S. 80 ff. und Beilage VI). Lit. *a.*

Durch die in lit. *b* aufgestellte Forderung gerechter Behandlung der eingebornen Bevölkerungen werden für alle Staaten die Grundsätze verbindlich erklärt, die nach Art. 22 in den Mandatarkolonien gelten. Diese Bestimmung, zusammen mit derjenigen von lit. *d* betreffend Verbot des Waffenhandels, beschlägt ein Gebiet, das bereits durch verschiedene internationale Übereinkommen teilweise geregelt ist (Kongoakte vom 26. Februar 1885, Brüsseler Antisklavereiakte vom 2. Juli 1890, Algecirasakte vom 7. April 1906). Lit. *b.* Lit. *d.*

Die Bekämpfung gewisser unsittlicher und gemeingefährlicher Formen des Handels, die schon vor dem Kriege durch internationale Verträge unternommen worden ist, soll unter der Oberaufsicht des Völkerbundes weiter verfolgt werden (Abkommen zur Unterdrückung des Mädchenhandels vom 18. Mai 1904, Opiummonopol des Art. 72 der Algecirasakte). Lit. *c.*

Aus dem gleichen Grunde wie im Falle von lit. *c* ist dem Völkerbund die internationale Hygiene, die Verhütung und Bekämpfung der Epidemien übertragen, da eine wirksame Aktion nur auf breitester Basis und unter planmässiger Zusammenfassung und Verwertung aller örtlichen Tätigkeiten möglich ist. Das wichtigste auf diesem Gebiete schon bestehende Abkommen ist das internationale Übereinkommen betreffend Massregeln gegen Pest, Cholera und Gelbfieber vom 3. Dezember 1903. Lit. *f.*

Die Tätigkeit des Völkerbundes für die Volksgesundheit soll durch die in Art. 25 erwähnte Rotkreuz-Organisation gefördert und popularisiert werden.

Lit. e. Das überaus wichtige Gebiet der wirtschaftlichen Beziehungen hat im Völkerbundsvertrag leider eine äusserst spärliche Berücksichtigung gefunden. Vgl. hierüber oben, S. 72 ff.

Zu Art. 24. Internationale Bureaux, d. h. durch Staatsverträge eingesetzte Ämter zur Wahrnehmung von durch diese Abkommen geregelten Geschäften, sind bereits in grosser Zahl vorhanden, wovon eine Reihe der wichtigsten in Bern (Bureaux des Weltpostvereins und der internationalen Telegraphenunion, internationales Amt für geistiges Eigentum, Bureau der Union für Eisenbahnfrachtverkehr: ferner das internationale Landwirtschaftsinstitut in Rom, das Amt der Meter-Union in Paris u. a. m.). Diese Ämter sollen, unter Zustimmung der an den betreffenden Unionen beteiligten Staaten, unter die Oberaufsicht des Völkerbundes gestellt werden, während diese Aufsicht, meist mit dem Ernennungsrecht verbunden, bis jetzt in der Regel der Regierung des Landes zusteht, in dem das internationale Amt seinen Sitz hat. Die Möglichkeit, die Zustimmung der Vertragsstaaten zu der Neuordnung zu erlangen, ist mittelbar durch die Kündbarkeit der Unionsverträge gegeben. Namentlich werden aber alle erst noch zu schaffenden internationalen Bureaux und ständigen internationalen Kommissionen dem Völkerbund unterstellt werden, so dass mit der Zeit sich eine internationale Verwaltung im Völkerbund herausbilden wird.

In denjenigen Fällen, in denen keine besondern Bureaux oder Kommissionen gebildet werden, können die betreffenden Funktionen mit Zustimmung des Rates dem Sekretariat des Völkerbundes selber übertragen werden.

Zu Art. 25. Art. 25 ist in den Völkerbundsvertrag aufgenommen worden auf Wunsch eines Komitees, das aus den Vertretern der nationalen Rot-Kreuz-Vereine Amerikas, Frankreichs, Grossbritanniens, Italiens und Japans zusammengesetzt ist. Diese Vereine haben die Bildung einer Liga der Vereine des Roten Kreuzes beschlossen, ausgehend von der Ansicht, dass die im Laufe des Krieges im Zeichen des Roten Kreuzes entfaltete Liebestätigkeit keinen Unterbruch erfahren sollte. Die Statuten dieser Liga enthalten ein dem Art. 25 entsprechendes Programm der Friedensarbeit. Um einen besondern Dankesbeweis dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes in Genf zu geben, haben die Gründer der Liga deren Sitz ebenfalls in dieser Stadt errichtet. Alle nationalen Rot-Kreuz-Vereine der alliierten und neutralen Länder sind zum Beitritt eingeladen worden; die meisten von ihnen haben bereits zustimmend geantwortet. Die Einladung wird wahrscheinlich

auch auf alle nationalen Vereine des Roten Kreuzes ausgedehnt werden, sobald der Völkerbund einen universellen Charakter hat.

Zu Art. 26.

Die Möglichkeit, einen Staatsvertrag durch Mehrheitsbeschlüsse abzuändern, ist eine radikale und völlige Neuheit auf dem Gebiet des internationalen Rechts. Die bisherigen internationalen Unionen bleiben, im Falle der Revision, in der bisherigen Form für diejenigen Vertragsstaaten bestehen, die den revidierten Vertrag nicht ratifizieren. Das Nebeneinanderbestehen älterer und neuerer, im wesentlichen übereinstimmender Abkommen ist beim Völkerbund unmöglich, da dieser grossenteils organisatorische Bestimmungen enthält: daher die Vorschrift, dass der revidierte Vertrag für alle Mitglieder verbindlich ist und den alten völlig ersetzt.

Da indessen die Staaten kaum heute schon bereit wären, einem Beschlusse anderer Staaten sich zum vornherein zu unterwerfen, ist den dissentierenden Staaten das Recht des Rücktrittes eingeräumt. Dieses Recht ist unentbehrlich für diejenigen Staaten, die im Rate nicht vertreten sind und deshalb das jenen Staaten nach Art. 26 zugestandene Vetorecht nicht besitzen. Es entspricht diese Ordnung im Prinzip einem von der Schweiz gestellten Antrage*). Der schweizerische Antrag wollte aber nur den Rücktritt wegen wesentlicher Änderungen zulassen, wobei eine richterliche Instanz gegebenenfalls über das Vorhandensein dieser Voraussetzung entschieden hätte.

Über das Revisionsverfahren fehlt es noch an näheren Bestimmungen. Es ist anzunehmen, dass die Versammlung über die Revision berät und beschliesst. Der Beschluss wird aber erst rechtskräftig, wenn er von den einzelnen Staaten ratifiziert worden ist und wenn sich dabei die in Art. 26 geforderte qualifizierte Mehrheit ergibt. Es muss angenommen werden, dass für den Beschluss der Versammlung, der den einzelnen Staaten zur Ratifikation unterbreitet wird, keine höher qualifizierte Mehrheit oder gar Einstimmigkeit gefordert werden kann. Dabei erscheint es aber nicht notwendig, anzunehmen, dass die Ratifikation eines Staates durch die von ihm in der Versammlung abgegebene Stimme präjudiziert sei. Massgebend für das Zustandekommen einer Revision und für die Ausübung des Rücktrittsrechtes ist die Ratifikation bzw. Verweigerung derselben. Der auf die Verweigerung gegründete Rücktritt muss jedenfalls tunlichst bald angezeigt werden und kann nicht beliebig später erfolgen.

*) Beilage II, 10.

Die Nichtratifizierung bedeutet an sich nicht den Austritt; sie ist nur als definitive Stellungnahme bei der Stimmabgabe zu betrachten. Erst wenn die definitive Annahme eines Revisionsbeschlusses nach Art. 26 erfolgt ist, können die nicht ratifizierenden Staaten erklären, ob sie sich der Mehrheit unterwerfen oder aber ausscheiden wollen. Unseres Erachtens kann, was im schweizerischen Antrag deutlich gesagt war, auch nach Art. 26 nur ein solcher Staat zurücktreten, der nicht ratifiziert hat.

Beilagen

zur

Botschaft betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund.



I.

Schweizerische Vorarbeiten.

1. Schreiben der schweizerischen Friedensgesellschaft an den Bundesrat.

(Vom 24. Oktober 1917.)

Hochverehrter Herr Präsident!
Hochverehrte Herren!

In der am 20. und 21. Oktober 1917 in Olten abgehaltenen Generalversammlung haben die Delegierten der Sektionen der Schweizerischen Friedensgesellschaft eine Resolution angenommen, deren zweiter Teil folgendermassen lautet:

In Anbetracht, dass die Errichtung eines Bundes der Völker in der jetzigen Stunde die einzige Möglichkeit zu bieten scheint, nicht nur in Zukunft die Sicherheit der Welt zu verbürgen und zwischen den Nationen wieder normale Beziehungen herzustellen, sondern sogar den Friedensschluss zu beschleunigen, ersucht die Schweizerische Friedensgesellschaft

den Bundesrat:

1. ohne Aufschub eine ausserparlamentarische Kommission ernennen zu wollen, zusammengesetzt aus den hervorragendsten Staatsmännern, Juristen und Nationalökonomen unseres Landes, welche die Bedingungen zu untersuchen hätten, unter denen die Schweiz einem derartigen Bunde beitreten könnte;
2. wenn möglich, in der nächsten Session der Bundesversammlung öffentliche Erklärungen abzugeben, welche die Stellung der Schweiz zu dieser Frage festlegen, bahnbrechend für ähnliche Erklärungen der andern neutralen Länder wirken und dadurch die Kriegführenden wissen lassen, in welchem Masse sie schon jetzt auf die Teilnahme der neutralen Länder am Völkerbund rechnen können;
3. einen internationalen Kongress zur Festsetzung der Grundlagen des künftigen Völkerbundes einberufen zu wollen.

Wir bitten den h. Bundesrat, diese Eingabe erwägen zu wollen, die dem Wohl unseres teuren Vaterlandes dienen will und, soweit es von der schweizerischen Regierung abhängt, zugleich zu erreichen bezweckt, dass diese wunderbare Idee des Völkerbundes endlich Gestalt gewinne und der Völkerbund gegündet werde, den die schweizerischen Pazifisten von jeher als die ideale Lösung des Problems des Völkerfriedens betrachtet haben.

Wir benützen diese Gelegenheit, um Sie, hochverehrter Herr Präsident und hochverehrte Herren, erneut unserer ausgezeichneten Hochachtung und Ergebenheit zu versichern.

Im Namen des Zentralausschusses der
Schweizerischen Friedensgesellschaft,

Der Präsident:
sig. *Dr. Bucher-Heller.*

Luzern, den 24. Oktober 1917.

---

2. Rede von Nationalrat Scherrer-Füllemann,
Mitglied des interparlamentarischen Rates, gehalten anlässlich der Behandlung des Geschäftsberichtes des Politischen Departements.

(Vom 5. Juni 1918.)

In den ersten Jahren dieses Weltkrieges hat man in den neutralen Staaten wiederholt nach Vermittlungsversuchen gerufen. Aber jetzt ist eine solche Vermittlungsaktion weder Erfolg versprechend noch ratsam. Der geeignete Zeitpunkt für eine solche Aktion ist von den neutralen Staaten seit bald $1^1/_2$ Jahren verpasst. Sie hätte geschehen sollen, als diese Staaten noch eine wirtschaftliche und auch eine militärische Macht repräsentierten, d. h. zu der Zeit, als noch die nordamerikanische Union und die anderen amerikanischen Republiken zum Kreise der neutralen Staaten gehörten. Jetzt repräsentieren die letzteren mehr eine wirtschaftliche und militärische Ohnmacht, und bei der furchtbaren Aufregung in den kriegführenden Ländern wäre jeder unerwünschte Vermittlungsversuch eine wirtschaftliche, ja vielleicht sogar eine politische Gefahr für unser Land. Nur wenn von beiden Mächtegruppen die Vermittlung der neutralen Staaten angerufen wird, kann und soll eine solche eintreten. Das mögen sich alle diejenigen gesagt sein lassen, die jetzt noch immer ein Vermittlungsbedürfnis empfinden.

Dagegen gibt es zuzeit namentlich eine Frage, in welcher die neutralen Staaten ohne jede Gefahr mitsprechen können und mitsprechen müssen, nämlich die *Völkerbundsfrage*, die in allen Kulturstaaten zur Diskussion steht und an der wir infolgedessen nicht stillschweigend vorbeigehen können.

Warum wendet sich die allgemeine Aufmerksamkeit dieser Frage zu? Warum soll ein allgemeines Völkerbündnis gegründet werden? Die Antwort lautet sehr einfach: Es muss dies geschehen wegen der furchtbaren Erfahrungen, die man mit den Gruppenbündnissen der Vergangenheit und der Gegenwart gemacht hat. Dem einen Gruppenbündnis folgte das andere, dann fand ein massloses Wettrüsten statt, das eine krankhafte Steigerung des kriegerischen Geistes in den Armeen und in gewissen Volkskreisen zur Folge hatte, so dass der Ausbruch der Weltkatastrophe nur eine Frage der Zeit sein konnte. Die Gruppenbündnisse und was ihnen voraussging und nachfolgte haben uns das gegenwärtige Weltunglück gebracht, an dem noch Generationen

werden tragen müssen. Gruppenbündnisse werden auch in der Zukunft die gleichen Wirkungen und Folgen haben, und die Schlusswirkung wird der Ruin von Europa sein.

Bei dieser Sachlage und bei solchen Aussichten darf und muss die Frage aufgeworfen werden, ob es keinen für alle Völker gangbaren Weg gebe, diese unglückseligen Gruppenbündnisse zu verhindern. Gewiss, gibt es einen solchen Weg, er liegt in der Gründung eines allgemeinen Völkerbundes, welcher nur dem Zwecke der künftigen Friedenssicherung dienen soll. Ein solcher Völkerbund muss ein allgemeiner sein, d. h. es dürfen keine Völker ausgeschlossen werden, und es dürfen auch keine Völker sich freiwillig absondern, d. h. zu Sonderbündnissen schreiten; denn in diesen beiden Fällen hätten wir wieder verschiedene feindliche Mächtegruppen mit allen Folgeerscheinungen, wie sie vorhin geschildert wurden. Dieser allgemeine Völkerbund soll nur zum Zwecke der künftigen Friedenssicherung gegründet werden, also soll er nur diejenigen Kompetenzen, Organe und völkerrechtlichen Institutionen erhalten die zur Errichtung dieses Zweckes notwendig sind.

Welches sind nun diese notwendigen Kompetenzen des Völkerbundes? Allgemein gesprochen: Die Berechtigung zu allen Massnahmen, welche eine Erledigung internationaler Konflikte durch Waffengewalt möglichst verhindern. Über diesen allgemeinen Grundsatz besteht wohl in allen Kreisen Übereinstimmung. Der spezielle Umfang und Inhalt dieser Kompetenzen müsste durch eine Verständigung der betreffenden Staaten festgesetzt werden. Es entsteht daher zunächst die Frage, auf welchem Wege dies geschehen könnte. Es bestehen über die Organisation und die Aufgaben eines Völkerbundes so sonderbare Auffassungen, dass einige Andeutungen über den wahrscheinlichen Weg, der eingeschlagen werden dürfte, gewiss am Platze sind:

Zuerst müsste die Einberufung einer *vorberatenden Konferenz* stattfinden, bestehend aus Abgeordneten aller Kulturstaaten und nachgebildet den bisherigen Haager Friedenskonferenzen. Gegenstand dieser Vorberatungen wäre die Frage, welche Organe und völkerrechtlichen Institutionen zur künftigen Friedenssicherung notwendig seien. Auch hierüber dürfte nach dem Standpunkt, den die internationale „Zentralorganisation für einen dauernden Frieden“, ferner die Interparlamentarische Union und die angesehensten Völkerrechtslehrer eingenommen haben, ebenfalls ziemliche Übereinstimmung bestehen.

An die Spitze des Völkerbundes müsste eine Friedenskonferenz gesetzt werden, in welcher alle Kulturstaaten eine angemessene

Vertretung haben sollen. Diese Konferenz müsste periodische Sitzungen halten und würde die Hauptquelle des künftigen Völkerrechts repräsentieren.

Sodann müssten hauptsächlich 3 spezielle Organe aufgestellt werden, nämlich eine internationale *Untersuchungskommission*, eine internationale *Vermittlungskommission* und internationale *Gerichtsinstanzen*. Die Untersuchungskommission hätte im einzelnen Konfliktsfalle den streitigen Tatbestand festzustellen. Der Vermittlungskommission würde die Aufgabe zufallen, einen gütlichen Ausgleich zwischen den streitenden Parteien herbeizuführen; sollte letzteres nicht möglich sein, so hätte die internationale Gerichtsinstanz, die entweder ein von den Parteien selbst gewähltes Schiedsgericht, oder ein ständiger Gerichtshof sein könnte, das Urteil zu fällen.

Selbstverständlich müssten auch Verschriften über das Verfahren vor den genannten 3 internationalen Instanzen aufgestellt werden, ebenso Vorschriften über das Exekutionsverfahren gegen renitente Staaten des Völkerbundes. Letztere Vorschriften sollten sich aber, wenn immer möglich, nur auf wirtschaftliche Massnahmen beschränken, und erst im äussersten Notfalle dürfte zur Anwendung der Waffengewalt geschritten werden.

Wenn nun die vorberatende Konferenz diese Arbeit vollendet, d. h. einen Entwurf zu einer Verständigung aller Kulturstaaten aufgestellt hätte, so müsste dieser Entwurf den letzteren zur Genehmigung vorgelegt werden. Zuständig für diese Genehmigung wäre in jedem einzelnen Staate dasjenige verfassungsgemässe Organ, welches für die Genehmigung von Staatsverträgen aufgestellt ist, z. B. in der Schweiz die Bundesversammlung.

Wenn alle Kulturstaaten diesem Entwurf zugestimmt hätten, dann wären die rechtlichen Grundlagen für den allgemeinen Völkerbund geschaffen.

Keine nationale und keine internationale Frage hat auch nur annähernd die gleiche Bedeutung, wie die Frage der Gründung eines allgemeinen Völkerbundes, denn von der Erledigung dieser Frage hängt das künftige Wohl und Wehe Europas, ja der ganzen Welt ab. Daher muss in den Kulturstaaten alles getan werden, um dieses Ziel zu erreichen: aber man muss auch alles vermeiden, was die Realisierung des Gedankens vereiteln oder doch schwer gefährden könnte; also Hände weg von allen extravaganten Projekten, die nur zu einem Misserfolg führen müssen und führen werden. Der Völkerbund soll, wie schon gesagt, einen klar umschriebenen Zweck verfolgen, nämlich die künftige Friedens-

sicherung; er soll nur die zur Erreichung dieses Zweckes notwendigen Mittel zur Anwendung bringen. Er soll daher die Souveränität der einzelnen Staaten nur soweit beschränken, als es zur Erreichung dieses höheren Zweckes durchaus notwendig erscheint. Der Grundsatz der Souveränität der Staaten und Völker ist in Fleisch und Blut der letzteren übergegangen; eine Beschränkung dieser Souveränität durch Staatsverträge kann daher nur eintreten, wenn und soweit die Notwendigkeit dieser Beschränkung ausser Zweifel steht. Notwendig ist nun der allgemeine Völkerbund nur zum Zwecke der künftigen Friedenssicherung, es sollen ihm daher nicht ausserdem noch alle möglichen und unmöglichen Aufgaben zugewiesen werden. Notwendig sind sodann die vorhin genannten Organe, welche für die Friedenssicherung unentbehrlich sind, aber nicht notwendig sind weitergehende komplizierte und abschreckende Organisationsbestimmungen. Speziell ist nicht notwendig ein tausendköpfiger Weltrat, aus direkten Volkswahlen hervorgegangen, ebensowenig sogenannte Weltdepartemente, wie wir sie grösstenteils bei jeder Landesregierung finden; ebensowenig ist notwendig eine besondere Weltsprache für die Funktionäre des Völkerbundes usw.

Wer den gewaltigen Gedanken des Völkerbundes diskreditieren will, muss mit solchen komplizierten und offenbar nicht realisierbaren Projekten an die Öffentlichkeit treten.

Eine Hauptfrage ist nun die, ob es für die Parlamente und Regierungen der *neutralen Staaten* ratsam oder gefährlich sei, die Völkerbundsfrage zu behandeln. Die Behandlung dieser Frage scheint mir ohne Zweifel ratsam zu sein, weil nur ein Völkerbund die Wiederholung einer solchen Weltkatastrophe, wie wir sie jetzt zu beklagen haben, verhindern kann, und weil auch die Neutralen das allergrösste Interesse an einer solchen Verhinderung haben, denn die finanziellen und wirtschaftlichen Nachteile des Weltkrieges sind auch für sie kaum zu ertragen. Die Behandlung der Frage ist aber für die Neutralen auch nicht gefährlich, weder politisch noch wirtschaftlich, aus folgenden Gründen:

In den leitenden Kreisen beider Mächtegruppen ist man grundsätzlich mit dem Gedanken eines Völkerbundes nach dem Kriege einverstanden. Die führenden Staatsmänner Englands stehen hiefür seit Beginn des Weltkrieges bis heute ein: Lloyd George hat sich in seiner Rede vom 6. Januar 1918 folgendermassen ausgesprochen: „Wir müssen darnach trachten, eine internationale Organisation zu schaffen, die eine Einschränkung

der Rüstungen und eine Verminderung der Kriegsmöglichkeiten gestattet.“ Lord Robert Cecil sagte Ende 1917: „Dass kein Mitglied der britischen Regierung Anhänger eines Wirtschaftskrieges nach dem Kriege sei, und dass das Hauptziel in der Erreichung einer Liga der Nationen bestehen müsse.“ Sodann haben am 19. März 1918 Mitglieder des englischen Unterhauses eine neue Parlamentsgruppe gegründet, die das Ziel der Erreichung eines Völkerbundes verfolgen und zu diesem Zwecke mit parlamentarischen Komitees in den verbündeten und neutralen Ländern in Verbindung treten soll. Endlich hat Lord Robert Cecil vor 5 Tagen, nämlich am 31. Mai 1918, im englischen Unterhause erklärt, „dass die Aufmerksamkeit der Regierung beständig auf diese Völkerbundsfrage gerichtet sei“.

Auf dem gleichen Boden, wie diese englischen Staatsmänner, stund und steht auch der Präsident der nordamerikanischen Union, Wilson. Auch die französische Regierung hat in jüngster Zeit speziell zu dieser Frage eine wohlwollende Haltung eingenommen. Sodann hat der deutsche Reichskanzler Bethmann-Hollweg am 9. November 1916 ausdrücklich erklärt, dass Deutschland jederzeit bereit sei, einem Völkerbunde beizutreten, ja, sich sogar an die Spitze eines solchen zu stellen, um die Wiederkehr einer so ungeheuerlichen Katastrophe zu verhüten. Und der österreichische Minister Czernin hat in seiner Rede vom 24. Januar 1918 erklärt, dass Präsident Wilson mit dem Gedanken eines Völkerbundes wohl nirgends in der Monarchie auf Widerstand stossen werde.

Die leitenden Staatsmänner beider Mächtegruppen haben aber nicht bloss ihr Einverständnis mit der Gründung eines Völkerbundes ausgesprochen, sondern Lord Grey, der frühere englische Minister des Äussern, hat in seiner Rede vom 23. Oktober 1916 anlässlich eines Banketts für die ausländische Presse in London die förmliche Aufforderung an die Neutralen gerichtet, sie möchten sich schon jetzt der Völkerbundsfrage annehmen, d. h. die notwendigen Vorbereitungsarbeiten zur Ausführung bringen, da die kriegführenden Staaten während der Dauer des Krieges die notwendige Zeit hierfür nicht finden.

Auch Staatsmänner der neutralen Staaten standen der Völkerbundsfrage immer wohlwollend gegenüber, speziell auch die verschiedenen nationalen Gruppen der Interparlamentarischen Union. Und der holländische Minister Cort van der Linden hat sich am 31. Mai im Senate dahin ausgesprochen, „dass die Gründung eines Völkerbundes ein Segen für die ganze Menschheit wäre“.

Unter diesen Umständen und bei diesen Stimmungen ist es gewiss begreiflich, wenn Ihre Kommission den Wunsch ausspricht,

„dass es sehr zu begrüssen wäre, wenn der Bundesrat entweder allein oder in Verbindung mit andern neutralen Regierungen die geeigneten Schritte tun würde, um eine Abklärung der mit der Gründung eines Völkerbundes zusammenhängenden Fragen zu veranlassen“.

Mit besonderer Befriedigung konstatiere ich, dass der Vorstand des schweizerischen politischen Departements bereits seine Aufmerksamkeit dieser Frage zugewendet hat. Es geht dies zunächst aus einer Audienz hervor, welche Herr Bundespräsident Dr. Calonder einem Korrespondent der „Neuen Freien Presse“ anfangs März 1918 gewährt und dabei speziell auch die Gründung eines Völkerbundes von ganzem Herzen begrüsst hat. Auch aus einer persönlichen Besprechung mit dem Herrn Bundespräsidenten kann ich das gleiche feststellen. Endlich geht aus dem 10. Neutralitätsberichte hervor, dass das schweizerische Politische Departement bereits den Herrn Dr. Max Huber, Professor des Völkerrechtes an der Universität Zürich, zum ständigen Rechtskonsulenten ernannt und ihn speziell auch beauftragt hat, einen Bericht auszuarbeiten über die Frage betreffend Ausbau und Neugestaltung der internationalen Rechtsordnung.

Ich bin infolgedessen überzeugt, dass unser vorhin ausgesprochener Wunsch, es möchte durch den Bundsrat eine Abklärung der mit der Gründung eines Völkerbundes zusammenhängenden Fragen veranlasst werden, auf fruchtbaren Boden fallen wird. Der Bundesrat mag diese Frage zunächst für sich allein prüfen und speziell auch untersuchen, u n t e r w e l c h e n V o r a u s s e t z u n g e n d i e S c h w e i z e i n e m s o l c h e n V ö l k e r b u n d e b e i t r e t e n k a n n. Dann möge sich aber der Bundesrat an die übrigen neutralen Regierungen wenden, um mit ihnen das weitere Vorgehen zu beraten. Namentlich möge auch der enge Zusammenhang der Völkerbundsfrage mit der Frage einer allgemeinen Abrüstung untersucht und sachbezügliche Anregungen gemacht werden.

Von der glücklichen Lösung dieser beiden Fragen hängt die Zukunft Europas, ja sogar der Welt ab; daher ist es auch Pflicht unserer Regierung, das möglichste zur Abklärung derselben beizutragen.

Diejenigen Staaten, welche durch ihr Verhalten bei dem Friedensschlusse das Zustandekommen des Völkerbundes verhindern, übernehmen damit die furchtbare Verantwortlichkeit für eine nächste Weltkatastrophe.

---

3. Rede von Bundesrat Calonder über Völkerbundsprobleme (gehalten am 6. Juni 1918 im Nationalrat).

Die Geschäftsprüfungskommission hat sich in ihrem schriftlichen Bericht über den Komplex von völkerrechtlichen Fragen ausgesprochen, die sich um den Begriff des Völkerbundes gruppieren. Gestern haben wir aus dem Munde des Herrn Nationalrat Scherrer-Füllemann die nähere Begründung der Stellungnahme der Kommission gegenüber diesen Problemen gehört. Ich möchte Herrn Scherrer-Füllemann für sein von hohem Gedankenflug getragenes, ausserordentlich gründliches und lehrreiches Referat warmen Dank sagen.

Das Departement schenkt dieser wichtigen Frage schon seit geraumer Zeit seine volle Aufmerksamkeit. Es soll auf diesem wichtigen Gebiete nichts versäumt werden. Wie Sie wissen, hat das Politische Departement im Einverständnis mit dem Bundesrate anfangs dieses Jahres Herrn Dr. Max Huber, Professor an der Universität Zürich, als ständigen Rechtskonsulenten bestellt. Ich benütze den Anlass, um der Regierung des Kantons Zürich dafür zu danken, dass sie den Genannten seiner Lehrpflichten an der Universität Zürich bis auf weiteres entbunden hat, damit er seine volle Kraft dem Politischen Departement zur Verfügung stellen könne. Eine Hauptaufgabe unseres Rechtskonsulenten besteht darin, die verschiedenen Fragen einer neuen internationalen Rechtsordnung umfassender Prüfung zu unterwerfen und darüber dem Politischen Departement Bericht zu erstatten. Die Anträge und Entwürfe des Rechtskonsulenten sollen sodann in einer vorberatenden Kommission behandelt werden. Das Ergebnis dieser Kommissionsberatung wird dem Bundesrate mit einlässlicher Begründung unterbreitet werden, damit er in voller Sachkenntnis Stellung nehmen kann. Der Bundesrat behält sich vor, über diese ganze Angelegenheit seinerzeit dem Parlament Bericht zu erstatten. Bereits hat Herr Prof. Huber die Arbeit in Angriff genommen und bereits hat der Bundesrat beschlossen, die vorberatende Kommission einzusetzen. Das Politische Departement wird seinerzeit

dem Bundesrat Antrag über die Zusammensetzung dieser Kommission stellen.

Es handelt sich dabei um Untersuchungen und Vorschläge, die zunächst wesentlich theoretischer Natur sind und die zu unserer eigenen internen Orientierung dienen. Diese Arbeit der bundesrätlichen Experten ist scharf zu trennen von der Frage, ob der Bundesrat in einem gegebenen Zeitpunkte als Friedensvermittler irgend etwas unternehmen solle. Der Standpunkt des Bundesrates in letzterer Beziehung ist Ihnen zur Genüge bekannt: Wenn wir durch unsere Vermittlung dazu beitragen könnten, den Abschluss eines dauernden, gerechten und versöhnenden Friedens zu fördern, so wäre das für uns und für unser Land die grösste Genugtuung. Wir werden aber nur dann unsere guten Dienste anbieten, wenn wir annehmen dürfen, dass diese auf beiden Seiten erwünscht sind. Trotz der grossen steigenden Not unseres Landes und trotz der tiefen Sehnsucht unseres Volkes nach dem Frieden, wollen wir weder nach der einen noch nach der andern Seite unsere Vermittlung aufdrängen. Diese vorsichtige Zurückhaltung ist nicht nur geboten durch den internationalen Takt und durch unsere ganz besondere, neutrale Stellung, sondern sie liegt auch schliesslich im wohlverstandenen Interesse aller kommenden ernstlichen Friedensversuche. Es lag mir daran, das hier zu erklären, um jegliches Missverständnis von vorneherein zu vermeiden.

Was nun aber das Studium der Völkerbunds-Probleme anbelangt, so fühlen wir uns selbstverständlich durchaus frei. Da hat niemand etwas dareinzureden, und unsere neutrale Stellung kann davon nicht berührt werden. Die so abgegrenzte und organisierte Vorbereitungsarbeit wird die Ansichten unserer Behörden und unseres Volkes in der Frage einer neuen Völkergemeinschaft abklären, und uns gestatten, an der Verwirklichung dieses hohen Menschheitsideals wirksam teilzunehmen. Dieser Aufgabe können und wollen wir uns nicht entziehen, denn sie liegt in der grossen Linie der historischen Entwicklung, die durch den furchtbaren Krieg wohl unterbrochen wurde, aber nicht aufgehalten werden kann.

Seitdem aus der Welt des Mittelalters heraus sich die modernen Staaten gebildet haben, ist von juristischen und philosophischen Denkern, aber auch von praktischen Staatsmännern immer wieder der Gedanke vertreten worden, durch Zusammenschluss der selbständigen Staaten eine Völkergemeinschaft zu bilden. Die Einheit der europäischen Kultur und die stetig zunehmende gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Staaten auf der einen Seite und auf der andern Seite die Erinnerung an die furchtbaren Folgen der häufigen Kriege haben immer wieder dazu ge-

führt, einen gerechten Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen der Staaten in einer internationalen Rechtsordnung zu suchen.

Im Jahre 1713 kam der Utrechter-Friede zustande. Er war der Abschluss des spanischen Erbfolgekrieges, der in mancher Beziehung dem heutigen Weltkrieg vergleichbar ist. Damals haben die Weltmächte geglaubt, eine Lösung des Völkergemeinschaftsproblems gefunden zu haben, indem sie die internationale Ordnung und Sicherheit auf das Prinzip des Gleichgewichtes gründeten. Doch dieses Gleichgewicht entbehrte jeder organisatorischen Sicherung und blieb infolgedessen völlig labil. Hundert Jahre später mussten die Völker durch die ungeheuren Leiden der grossen Revolution und der napoleonischen Kriege hindurchgehen. Der Abschluss jener Wirren war der Wienerkongress und im Gefolge des Wienerkongresses entstand die heilige Allianz, welche angeblich bezweckte, die Grundsätze der christlichen Moral auf das Staatsleben anzuwenden. Allein alsbald zeigte sich, dass diese von der Pentarchie der Grossmächte geführte internationale Gemeinschaft eigentlich nur einer reaktionären, freiheitsfeindlichen Politik dienstbar gemacht werden sollte. So musste dieser Versuch misslingen und der hohe Gedanke der Völkergemeinschaft ging geschwächt daraus hervor. Aber dennoch lebte er weiter.

Als wieder ein Jahrhundert zur Neige ging, erkannte man von neuem die Gefahr, die über Europa schwebte und drohte, weite Kreise der Menschheit in den Strudel eines grossen Krieges zu ziehen. Das Nationalitätenprinzip hatte sich gesteigert und voll ausgewachsen. Geschlossener als je standen die Staaten einander gegenüber, der Kampf um die materielle Macht kannte keine Grenzen. Der Stand der Technik, welche eine früher ungeahnte Höhe erreicht hatte, gestattete und förderte kriegerische Rüstungen von ungeheurem Umfang, von verderblichster Wirkung. Weitblickende Männer auf den verschiedenen Gebieten der Politik, der Volkswirtschaft und des Militärs erkannten die gewaltige Gefahr und sahen ein, dass die Folgen eines solchen, nach Dauer und Ausdehnung unberechenbaren Krieges katastrophal sein würden. Um diese Gefahr zu beschwören, lud Russland im Jahre 1898 zur ersten Friedenskonferenz im Haag ein. Schon im Sommer 1899 kamen Vertreter der europäischen und einiger amerikanischer und asiatischer Staaten im Haag zusammen. Es war, wenn auch die Bedeutung der Haager-Konferenzen keineswegs unterschätzt werden soll, im Grunde ein Misserfolg, der zurückzuführen ist auf die Skepsis, die man in den amtlichen Kreisen und in der Diplomatie mancher Staaten diesen Bestrebungen entgegenbrachte. Nicht minder ist das unbefriedigende Resultat jener Konferenz zurückzuführen auf die stumpfe Gleichgültigkeit oder höhnische

Geringschätzung, welche in weiten Schichten der Völker selbst herrschte. Die grosse Idee fand eine kleinliche Menschheit. Ohne eine grosse tiefgehende Bewegung kann Grosses auf keinem Gebiete geschaffen werden, am allerwenigsten auf dem Gebiete der internationalen Rechtsordnung. Kein besserer Stern leuchtete über der zweiten Konferenz im Haag im Jahre 1907. Auch ihre Ergebnisse konnten nicht befriedigen, wenn auch zuzugeben ist, dass eine Reihe von Staaten damals wesentlich über das von der ersten Konferenz Erreichte hinausgehen wollte. Indessen wären jene Projekte kaum geeignet gewesen, eine wirkliche Friedenssicherung zu schaffen, und so konnte ihnen der Bundesrat damals auch nicht zustimmen. Die 1899 in erster Linie angestrebte einschneidende Neuerung, die Rüstungsbeschränkung, blieb gänzlich unverwirklicht. Die Abkommen über friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten tragen den Charakter schwächlicher Kompromisse, sind der Ausdruck einer Skepsis, die an der Oberfläche haften bleibt und sich scheut, den Dingen auf den Grund zu gehen. Blicken wir heute aus unserem ungeheuren Kriegselend zurück auf jene Konferenzen von 189) und 1907, so können wir uns des Eindruckes nicht erwehren, dass sich hier eine erschütternde Tragödie abgespielt hat. Mit welchem übertriebenen Misstrauen und welcher Eifersucht auf ihre absolute Handlungsfreiheit suchten manche Staaten, die einen mehr, die andern weniger, jede ernste und wirksame Bindung im Interesse der Friedenssicherung zu vermeiden, weil eine solche angeblich mit der Souveränität der Staaten nicht vereinbar sei. Und heute? Heute sind alle diese Staaten in tausend Abhängigkeiten verstrickt, welche zu lösen der einzelne Staat die Kraft nicht aufbringt. Die Kraft der Menschheit nur, der zur internationalen Freundschaft und gegenseitigen Achtung bekehrten Menschheit, kann hier Wandel schaffen. Aber es ist gekommen, wie es kommen musste: Während im Innern der Staaten die rücksichtslose geschäftliche Konkurrenz und der Streit unter den gesellschaftlichen Klassen fest eingedämmt ist durch die staatliche Rechtsordnung, musste der Interessenstreit unter den Staaten schliesslich die verhältnismässig schwachen Schranken der Verträge und des Völkerrechts überborden und als Krieg verheerend dahinbranden.

Wir waren gewohnt, die Weltgeschichte der letzten vier Jahrhunderte als die Herrschaft Europas über die Erde zu betrachten. Diese Zeit ist wohl gewesen. In früheren Jahrhunderten konnte Europa trotz wiederholter Kriege sich immer wieder erholen und sich immer wieder aufraffen zur nötigen Kraft, um Weltarbeit zu verrichten und die prädominierende Stellung weiter zu behaupten und weiter auszudehnen, weil damals keine gegen-

über den europäischen Mächten ernstlich konkurrenzfähigen Staaten anderer Erdteile da waren. Im Laufe der letzten hundert Jahre hat sich diese Lage allmählich geändert, und heute haben wir ein völlig verändertes Bild vor uns. Unversehrt oder doch verhältnismässig wenig geschwächt, bestehen gewaltige und grosser Entwicklung fähige Staaten und Völker ausserhalb unseres Erdteils, welche in der wirksamsten Weise in wirtschaftliche und politische Konkurrenz treten mit den europäischen Völkern. Es kann sich nicht mehr um eine Vorherrschaft Europas handeln, sondern nur das kann nach meiner Ansicht Europa anstreben, dass es neben den Kulturstaaten anderer Erdteile an der Weltarbeit teilnehmen könne. Und auch dies ist nur möglich, wenn den rücksichtslosen, entsetzlichen Kriegen, in welche der Konkurrenzkampf zwischen den europäischen Staaten jeweils ausartete, endlich ein Ende gemacht wird.

So ist aus der Not der heutigen Zeit der Ruf nach einem Völkerbund laut geworden, zuerst in Frankreich, in England, bei den Neutralen, dann auch in Deutschland und in Österreich. Mit ganz besonderem Nachdruck haben der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika und der Papst diesen Gedanken ausgesprochen. Eine Idee, die früher lediglich den oft verspotteten Pazifisten und Theoretikern überlassen war, ist heute in die Kreise der Diplomaten und Politiker eingedrungen und wird sich dort behaupten und wird nicht zur Ruhe kommen. Wohl ist zuzugeben, dass mit dem Begriff eines Friedens- oder Völkerbundes, oder wie die Stichworte alle lauten, verschiedene Vorstellungen verbunden werden, und die Sympathien für diesen Gedanken sind zweifelsohne nicht überall die gleichen. Aber das Eis ist gebrochen. Ein hohes Ideal, das die Menschheit bewegt, ist in die praktische Politik übergegangen. Wird es die Menschheit so tief, so allgemein bewegen, dass die Widerstände gegen seine Verwirklichung fallen? Das ist die Frage. Denn nur dann kann der grosse Gedanke zur rettenden Tat werden, wenn er mächtig an Boden gewinnt, wenn die Überzeugung von der Notwendigkeit der neuen Orientierung in der internationalen Politik sich im Bewusstsein der Völker weithin und eindringlich durchsetzt. Die Zeit muss früher oder später kommen, wo ein entscheidender Schritt getan werden muss, entscheidend dafür, ob ein Wiederaufbau und damit ein sozialer Aufstieg möglich wird, oder ob Europa auf unabsehbare Zeit immer wieder zerstörenden Erschütterungen ausgesetzt sein wird.

Kein Volk kann lebendigeren Anteil an der Neugestaltung der Staatengemeinschaft nehmen als die kleine Schweiz. Ganz allgemein möchte ich sagen: Auf die Dauer kann unbegrenzte

Eigenmacht und völlige internationale Ungebundenheit keinem Volk wirkliche Vorteile bieten. Ein solches politisches System muss, wie alle ungebundene Macht, schliesslich auf Staaten und Menschen zerstörend wirken. Für einen kleinen Staat aber wie die Schweiz ist die rechtliche Ordnung ein Lebenselement, die Machtpolitik eine unverkennbare ständige Gefahr. Freilich wird man vom Standpunkte des Misstrauens und der Skepsis aus auf die Gefahr hinweisen, dass die internationalen Bedingungen, die zur Aufrichtung einer neuen internationalen Rechtsordnung unerlässlich sind und denen sich kein Staat entziehen kann, der diesen Zweck aufrichtig unterstützt, missbraucht werden könnten, um gerade die kleinen Staaten zu schädigen und in ihrer Freiheit und Entwicklung zu beeinträchtigen. Aber ich frage: Ist nicht die andere Gefahr viel grösser, viel näher liegend, dass die internationale Anarchie und Rechtlosigkeit von den mächtigen Staaten ausgenützt werden, um die Schwächeren, wo es ihnen passt, zu bedrängen? Ich bin der Überzeugung, das alles, was zur Vermeidung kriegerischer Konflikte, die je länger je mehr den Charakter vernichtender Weltkatastrophen annehmen, geschehen kann, vor allem im Interesse der kleinen Staaten liegt. Die vorauszusehende Unvollkommenheit der neuen internationalen Institutionen kann und darf kein genügender Grund sein, um deren Einführung nicht ernstlich zu betreiben. Es steht für die Schweiz bei internationalen Konflikten so viel auf dem Spiel und in einer Athmosphäre dauernder kriegerischer Gefahren ist die Entwicklung unseres Staates so prekär und so beengt, dass wir alles begrüssen müssen, was im Sinne der Völkerverständigung und der Stärkung des Friedensgedankens liegt.

Doch ich möchte unsere speziellen staatlichen Interessen nicht zu sehr betonen. Es ist dies nicht der einzige und nicht einmal der ausschlaggebende Gesichtspunkt für die Haltung der Schweiz, wenigstens nach meiner Auffassung. Es handelt sich, und darüber müssen wir uns klar werden, vor allem um ein grosses Menschheitsideal. Diesem wollen wir dienen, in erster Linie dienen, uneigennützig und mit voller Hingabe. Dann erwächst unserem Staat daraus von selbst der grösstdenkbare Vorteil: das Bewusstsein treuer Pflichterfüllung gegenüber der Menschheit, die Kraft und das Recht, als ein tüchtiges, gleichberechtigtes Glied der Völkergemeinschaft sich zu behaupten.

Trotz aller Hoffnungen, mit denen wir der Entwicklung dieses grossen Gedankens entgegenblicken, dürfen und wollen wir den Boden der Wirklichkeit in der Gegenwart und in der nächsten Zukunft keinen Augenblick verlassen. Wir alle stimmen darin überein, so nehme ich an, dass die Schweiz nicht unter allen

Umständen sich einem Völkerbund oder einer anders benannten neuen internationalen Organisation anschliessen soll, sondern nur dann, wenn dabei der Fortbestand unserer nationalen Eigenart und Selbständigkeit und unsere Gleichberechtigung in genügender Weise gewährleistet sind. Das Mass, in dem ein Staat sich gegenüber einer Gemeinschaft binden kann, ist bedingt durch die Vorteile und die Sicherheit, die sie der Menschheit und den einzelnen Völkern zu bieten imstande ist. Darum eben wollen wir vorerst durch die bundesrätlichen Experten alle diese Fragen genau prüfen und feststellen lassen, welche Bedingungen die Schweiz für ihren Eintritt in die neue internationale Rechtsordnung, wenn eine solche zustande kommt, zu formulieren hat.

Die nationale Eigenart der Völker ist und bleibt die Grundlage fortschrittlicher Entwicklung. Unser Menschheitsideal ist ein durchaus föderatives und nicht ein kosmopolitisches. Und wie die neue internationale Gemeinschaft niemals eine Preisgabe der nationalen Eigenart der verschiedenen Völker bedeuten darf, so soll sie auch das Pflichtgefühl der Bürger gegenüber ihrem Staat nicht lockern, sondern befestigen und vertiefen. Wenn irgendein Wehrmann der Schweiz unter Hinweis auf den erhofften Völkerbund sich der Erfüllung seiner Wehrpflicht entziehen wollte, so würden wir jede derartige Sophisterei mit aller Entschiedenheit zurückweisen. Solange unser Vaterland kriegerischen Gefahren ausgesetzt ist, solange ist es heilige Pflicht seiner Söhne, Gut und Blut für dessen Freiheit und Selbständigkeit zu opfern, und wer nicht imstande ist, seine Pflichten gegenüber seinem Vaterlande zu erfüllen, der wird sicher auch kein tüchtiges Mitglied der internationalen Gemeinschaft sein können.

Aus all dem Gesagten ergibt sich, dass die Stärkung des Rechts- und Friedensgedankens im internationalen Leben sich der Schweiz als hohes aussenpolitisches Ziel geradezu aufdrängt. Dieses Ideal ist für uns eigentlich nichts Neues. Es wächst aus unserer Geschichte, aus unserer Eigenart, in natürlicher Entwicklung heraus. Unsere Demokratie umfasst vier Sprachgruppen, die sich auf Grund gegenseitiger Achtung in unverbrüchlicher Treue zu einem Volk verbunden fühlen. Unser Vaterland ist uns gerade deshalb so teuer, weil es diesen Reichtum der sprachlichen und regionalen Werte in sich schliesst. Wir erblicken darin die vornehmste Quelle unserer idealen Güter. Gewiss, diese Mehrsprachigkeit, diese bunte Fülle der Kulturelemente birgt in sich Komplikationen, Schwierigkeiten, unter Umständen Gefahren: unsere Schweizergeschichte weiss hiervon zu erzählen. Aber es ist uns bisher gelungen, und es wird uns weiter gelingen, die vielgestaltigen Kräfte und Bestrebungen unseres Volkes zusammenzufassen zu schöpferi-

scher nationaler Arbeit. Das ist freilich nur möglich, wenn in der eidgenössischen Familie eine starke und opferwillige nationale Solidarität lebendig bleibt und unbedingtes gegenseitiges Vertrauen herrscht. Volles Vertrauen ist aber nicht denkbar ohne rückhaltlose Offenheit und freundschaftliche Gesinnung. Der grösste Dichter der deutschen Schweiz, der feurige Patriot Gottfried Keller, hat die allgemeine Richtungslinie der Politik unseres kleinen, komplizierten Staates treffend ausgedrückt mit den Worten: Freundschaft in der Freiheit. An dieser nationalen Devise wollen wir festhalten. Wenn wir das tun, so können wir sicher sein, dass wir trotz vorübergehender Unstimmigkeiten und Spannungen unsere geschichtliche Aufgabe erfüllen werden. Die Geschichte der Schweiz ist, verglichen mit der Entwicklung der internationalen Beziehungen, der Mikrokosmos dieser letzteren. Und unser Staat mit seinem ganzen politischen Leben erscheint gleichsam als die Vorstufe des künftigen Völkerbundes: Nie ist die internationale Mission eines Volkes klarer und selbstverständlicher gewesen als diejenige der Schweiz, Frieden und Freundschaft unter allen Völkern zu fördern und der Welt durch ihr Beispiel zu beweisen, dass verschiedene Rassen- und Sprachstämme auf der Grundlage gegenseitiger Achtung, auf der Grundlage der Freiheit und Gleichberechtigung zu einer glücklichen Gemeinschaft verbunden werden können.

Die Notwendigkeit einer Neugestaltung der internationalen Beziehungen wurde, wie schon betont, von den leitenden Staatsmännern der meisten kriegführenden Staaten beider Lager und auch von hervorragenden Staatsmännern neutraler Staaten anerkannt und betont. Man weiss auch, dass in verschiedenen Staaten bereits Kommissionen mit dem Studium dieser Fragen betraut worden sind. Wir sind also nicht die ersten, welche solche Beschlüsse fassen. Bestimmte Vorschläge von amtlicher Seite liegen bis heute nicht vor. Das ist wohl selbstverständlich; denn es handelt sich hier um ausserordentlich schwierige Fragen, mit denen die Politiker und die Diplomaten bisher sich meist nicht sehr intensiv befasst haben. Dagegen ist eine grosse Arbeit geleistet worden von privaten Gelehrten und von Männern aus allen Schichten der Völker, die sich mit diesem Gedanken befasst haben. Ich möchte ausdrücklich betonen, dass nicht nur die Studien der zünftigen Juristen und zünftigen Politiker in Frage kommen. Es wäre nicht zu verantworten, wenn man nicht auch die zahlreichen und zum Teil gedankenreichen Abhandlungen aus Laienkreisen berücksichtigen würde. Gewiss finden sich in dieser Literatur sehr viele und zum Teil auffallende Entgleisungen. Aber daneben enthalten diese Äusserungen aus privaten Kreisen wertvolle Anregungen, an denen man nicht ohne weiteres vorbeigehen darf.

Den Anregungen, welche Herr Scherrer-Füllemann gestern vorgebracht hat, soll selbstverständlich unsere volle Aufmerksamkeit zugewendet werden. Ich meinerseits bin heute nicht im Falle, zur Lösung der zahlreichen Fragen, die mit dem Problem der neuen internationalen Ordnung zusammenhängen, bestimmte Vorschläge zu machen. Ich möchte vor allem das Ergebnis der Arbeit unserer Experten abwarten. Daher beschränke ich mich auf ganz wenige Bemerkungen und Hinweise. Vor allem ist wichtig, dass die Grundsätze klargelegt werden, welche einer solchen internationalen Neuordnung zugrunde gelegt werden, und dass man sich nicht jetzt schon auf allerlei Einzelpunkte festlegt. Praktisch wertvoll wird vor allem die Schaffung von Institutionen zur friedlichen Beilegung von internationalen Kollisionen sein. Diejenigen Differenzen zwischen verschiedenen Staaten, welche rechtlichen Charakter haben und deshalb nach streng rechtlichen Gesichtspunkten geprüft und entschieden werden können, sind der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zuzuweisen, und es ist darnach zu trachten, dass die Staaten, wenn möglich, die unbeschränkte Pflicht anerkennen, solche genau umgrenzbare Rechtsstreitigkeiten dem Spruch eines Schiedsgerichtes zu unterbreiten. Diejenigen internationalen Streitigkeiten dagegen, welche sich nicht zur rechtlichen Beurteilung und rechtlichen Entscheidung eignen, sollen Gegenstand der Ausgleichvermittlung einer besonderen Institution bilden, und es soll auch hier nicht in das Belieben der Staaten gelegt werden, ob sie jeweilen bei der Zuspitzung einer Differenz sich überhaupt auf diese Vermittlung einzulassen haben oder nicht, sondern es sollte wenigstens so viel erreicht werden, dass alle Staaten den Vorschlag dieser Vermittlungsinstanz abwarten. Ob es möglich ist, die Staaten zu verpflichten, den Vermittlungsvorschlag von vorneherein als bindend zu betrachten, erscheint zweifelhaft und bedarf gründlichster Prüfung.

Von grosser Bedeutung ist dabei, dass diese Instanzen, sei es das Schiedsgericht, sei es die Institution zur Friedensvermittlung, permanente und selbständige Institutionen werden; ohne dass sie Permanenz und eine gewisse Selbständigkeit besitzen, werden sie ihre Aufgabe kaum erfüllen, d. h. jederzeit zugänglich und wirksam sein können. Es wäre alles zu tun, um die hohe Bedeutung dieser Institutionen allen Staaten und der öffentlichen Meinung in allen Ländern ständig in Erinnerung und zum Bewusstsein zu bringen.

Herr Scherrer-Füllemann hat auch gesprochen von den internationalen Sanktionen, welche vorzusehen seien, um vorkommende Rechtsbrüche zu ahnden und internationale Rechtssätze zu vollstrecken, welche nicht freiwillig ausgeführt werden. Das ist in der Tat die schwierigste Frage im ganzen Problem. Es kommen

dabei als Sanktionen wirtschaftliche Massnahmen und selbst militärische Waffengewalt in Betracht. Es wird davon abhängen, wie eng die internationale Gemeinschaft gestaltet wird, ob die eine oder die andere dieser Massnahmen als Sanktionsmittel Annahme finden kann oder nicht. Diese ganz besonders wichtige und schwer übersehbare Seite des Problems wird mit der grössten Sorgfalt zu prüfen sein, und namentlich wird man dabei die eigenartige, rechtliche und wirtschaftliche Stellung der Schweiz nicht übersehen dürfen.

Ist die Friedenssicherung, d. h. die Verhinderung eines Ausartens internationaler Gegensätze zu gefährlichen Konflikten die Hauptaufgabe, so ist darüber doch der Ausbau der zwischenstaatlichen Rechtsordnung im allgemeinen nicht zu vernachlässigen. Das im Haag begonnene Werk muss planmässig ausgebaut werden. Und da möchte ich vor allem darauf hinweisen, dass es nichts nützt, ja dass es nur schaden kann, wenn Scheingebilde allgemein verbindlicher Verträge, welche keine Rücksicht nehmen auf das Mögliche und auf die gegebenen natürlichen Verhältnisse, abgeschlossen werden. Die Erfahrung lehrt ja, dass sie doch nicht gehalten werden. Die Völker sind in ihrer Eigenart, in ihrer Entwicklung und in ihren Bedürfnissen zu verschieden, als dass man ihnen ohne zwingende Notwendigkeit eine äussere Einheitlichkeit aufdrängen dürfte. Nicht äussere Einheitlichkeit, sondern Sicherung der friedlichen, auf Arbeit und nicht auf Ausnützung politischer Macht sich gründenden Entwicklung jedes Volkes muss das Losungswort sein. In dieser Hinsicht kann es zweckmässig sein, gewisse Grundrechte der Staaten zu sichern; ich denke dabei z. B. an die Sicherung der Zugänge zu und von dem grossen Verkehrsweg des Meeres.

Eines darf man nicht vergessen: den Zusammenhang von innerer und äusserer Politik. Wie die kriegerischen Ereignisse störend und hemmend in die innerstaatliche soziale Entwicklung eingreifen, so kann auch nicht erwartet werden, dass unter den Staaten Friede dauernd bestehe, wenn unter den verschiedenen Gliedern und Klassen der einzelnen Völker ein rücksichtsloser Kampf um Gewinn und Übermacht herrscht. Diese Erkenntnis sollte die künftige nationale und internationale Politik beherrschen.

Der Erfolg der Völkerbundbewegung wird vor allem davon abhängen, in welchem Geiste diese Probleme angefasst werden. Ein wirklich erspriessliches Resultat kann nur dann erwartet werden, wenn der feste, ehrliche Wille sich betätigt, über die jetzige traurige internationale Rechtslage hinauszukommen und an Stelle des Machtprinzipes die Herrschaft der Rechtsidee zu setzen. Bei der Verwirklichung dieses Postulates wird der Staatsmann

allerdings mit den Verhältnissen, wie sie sind, rechnen müssen: er wird ein ideales Ziel mit realen Mitteln zu verwirklichen suchen. Aber er darf in diesem Realismus nicht stecken bleiben: er darf sich nicht von der Skepsis beherrschen lassen. Noch weniger darf er aus Pessimismus — einem Pessimismus, der bei der heutigen Weltlage zwar nahe genug liegt — von vorneherein darauf verzichten, mit dem festen Willen zur Tat an diese Probleme heranzutreten. Ohne kraftvollen Optimismus, ohne freudige Zuversicht in die Möglichkeit einer bessern Zukunft, ist noch nie ein hohes politisches Gut, ist noch nie ein grosser Fortschritt errungen worden.

---

4. Völkerbundsprobleme.

Diskussionsgrundlagen, bearbeitet für die bundesrätliche Expertenkommission, von Dr. **Max Huber**, Rechtskonsulent des Politischen Departements.

(Sommer 1918.)

Einleitung.

1. In der vom Bundespräsidenten am 6. Juni 1918 bei Behandlung des Geschäftsberichtes des Politischen Departementes im Nationalrat gehaltenen Rede ist darauf hingewiesen worden, dass mit dem Abschluss des gegenwärtigen Krieges der geschichtliche Zeitpunkt kommen werde, in dem eine neue Ordnung für die Beziehungen der Staaten unter sich geschaffen werden könne und müsse. Der Bundespräsident hat im weitern festgestellt, dass die Schweiz berufen sei, an dieser Neugestaltung des Völkerrechts mitzuwirken und dass eine solche Mitarbeit ihrer Tradition und ihrer Mission entspreche.

Die Frage, ob aus dem gegenwärtigen Chaos eine neue, einen dauerhaften Frieden gewährleistende Rechtsordnung hervorgehen solle, ist grundsätzlich bejaht. Zu prüfen bleibt nur, ob sich praktisch durchführbare, Erfolg versprechende Lösungen des Problems finden und ob sich diese mit den besondern Interessen der Schweiz vereinigen lassen. — Da es sich für die Schweiz zunächst darum handelt, zu den verschiedenen Vorschlägen, die beim Friedensschluss möglicherweise in bezug auf die Neuordnung der Staatengesellschaft gemacht werden, Stellung nehmen zu können, ist der Kreis der in Betracht zu ziehenden Fragen weit zu ziehen. Dem für unser Land Anfechtbaren und Gefährlichen ist ebensosehr Aufmerksamkeit zu schenken wie den Grundsätzen, die für Vorschläge massgebend sein müssen, welche die Schweiz selber zu vertreten oder zu unterstützen bereit wäre.

2. Der Bundesrat beabsichtigt, die Gesamtheit der Fragen, die sich auf die Neugestaltung des Völkerrechtes und die künftige Sicherung des Friedens beziehen und die jetzt unter dem allerdings ungenauen und vielleicht irrige Vorstellungen weckenden Stichwort „Völkerbund“ zusammengefasst werden, von einer Experten-

kommission studieren zu lassen. In den hier folgenden Diskussionsgrundlagen wird versucht, eine Übersicht derjenigen Punkte zu geben, welche Gegenstand dieses Studiums sein sollten.

Obwohl die leitenden Staatsmänner der meisten kriegführenden Grossmächte sowie auch neutraler Staaten sich zu dem Problem des Völkerbundes (Société des nations, League of nations) geäussert haben, ist doch sehr wenig darüber bekannt, wie man sich in politisch führenden Kreisen des Auslandes die Verwirklichung des Gedankens vorstellt. Über die Tätigkeit der Kommissionen, die in Frankreich, den Niederlanden und den drei nordischen Staaten diese Fragen studieren, ist bis jetzt fast nichts veröffentlicht worden.

Dennoch ist es nicht sehr schwer, sich ein Bild davon zu machen, welche Fragen abgeklärt werden müssen. Durch die Verhandlungen der beiden Haager Friedenskonferenzen, durch die Vertragspolitik der Vereinigten Staaten auf dem Gebiete der Friedenssicherung seit der Administration Tafts und Wilsons und sodann in der sehr reichhaltigen, seit Kriegsausbruch entstandenen Literatur sind wohl die meisten Fragen aufgeworfen worden, die in Zusammenhang mit dem Völkerbundsproblem überhaupt gestellt werden können. Hier gilt es, das von vornherein Phantastische und Ungereimte auszusondern; aber es wäre verkehrt, die radikalen Lösungen schlechthin als praktisch bedeutungslos beiseite zu lassen. Unter dem Einfluss des Krieges hat, wie auf wirtschaftspolitischem, so auch auf völkerrechtlichem Boden, sich eine Wandlung der Auffassungen vollzogen, die Dinge möglich erscheinen lässt, welche vor dem Kriege als utopisch gegolten haben. Kommt das Völkerbundsproblem im Zusammenhang mit dem Friedensschluss zur Diskussion, so wird es kaum in jenem Geiste skeptischer Zurückhaltung behandelt werden, wie die Schiedsgerichtsfragen auf den Haager Konferenzen. Vielmehr wird es sich gegebenenfalls entscheiden, ob nichts oder aber ob Wesentliches und Neues geschaffen werden soll. Scheininstitutionen, deren Hauptvorzug ihre Unverfänglichkeit ist, können kaum Gegenstand ernsthafter Verhandlungen werden.

3. Im gegenwärtigen Zeitpunkt kann es sich nicht um die Ausarbeitung irgendwie formulierter Entwürfe handeln. Die Problemstellungen sind hierfür zu mannigfaltig und die meisten Fragen zu wenig abgeklärt. Die Expertenkommission sollte sich zunächst zu den grundsätzlichen Fragen äussern, und die Diskussion darf nicht durch Nebenpunkte abgelenkt werden. Die Experten sollen sich darüber äussern, welche Lösungen ernsthaft in Betracht kommen können, welche den schweizerischen Interessen am besten entsprechen und welche nach Möglichkeit zu

vermeiden oder als gänzlich unannehmbar anzusehen sind. Dabei wird sich auch herausstellen, für welche Fragen sich die Schweiz besonders zu interessieren hat und in welcher Richtung sie positive Arbeit versuchen soll, wenn ihr Gelegenheit zu solcher geboten wird.

Nachdem in dieser Weise Klarheit über die wichtigsten Punkte durch die Arbeiten der Expertenkommission herbeigeführt sein wird, kann versucht werden, den allgemeinen Grundsätzen eine konkrete Gestalt in Form einzelner oder mehrerer — als Varianten gedachter — Entwürfe zu geben, es sei denn, dass der Bundesrat schon auf Grund der Ergebnisse der ersten Beratungen der Kommission zu einzelnen Hauptfragen Stellung nehmen will.

Die Tätigkeit der Expertenkommission lässt sich dadurch vielleicht beschleunigen und auch wirksamer gestalten, dass die Hauptarbeit in einzelne Unterkommissionen verlegt wird und dass das Plenum sich auf die allgemeine Eintretensberatung und die Prüfung der Resolutionen und Vorlagen der Unterkommissionen beschränkt. Der zu behandelnde Stoff lässt sich etwa in folgende drei Hauptteile scheiden: *a*. Vorwiegend politische Fragen. (Verhältnis von Grossmächten und andern Staaten im Völkerbund, Neutralität der Schweiz, Organisation der Vermittlungsinstanz, Sanktionen.) *b*. Vorwiegend juristische Fragen. (Organisation und Befugnis der Schiedsgerichte, internationale Untersuchungskommissionen. Revision der Haager Konventionen.) *c*. Vorwiegend wirtschaftliche Fragen. Diese sind nicht zu verwechseln mit den Problemen der Übergangswirtschaft und den speziellen Aufgaben der äussern und innern schweizerischen Wirtschaftspolitik, welche nicht zum Arbeitsgebiet der genannten Expertenkommission gehören. Wirtschaftliche Fragen, die mit dem Völkerbundsproblem zusammenhängen, sind beispielsweise folgende: Wirtschaftliche Sanktionen und Garantien, Mindestforderungen internationaler Handelsfreiheit, Zugänge zum Meer für Binnenstaaten und Staaten mit ungenügenden Zugängen.

4. Die für die Erörterung in der Kommission allenfalls in Betracht kommenden Fragen lassen sich unter die nachfolgenden Gesichtspunkte gruppieren:

I. Teilnahme der neutralen Staaten an den allgemeinen Friedensverhandlungen und Wünschbarkeit einer vorgängigen Verständigung der Neutralen.

II. Art der anzustrebenden Friedenssicherung. Ist diese vorwiegend in formalen, organisatorischen Einrichtungen (Vermittlungsämtern, Schiedsgerichten) oder in der materiellen Ordnung der wichtigsten wirtschafts- und bevölkerungspolitischen Interessen zu suchen?

III. Charakter und Umfang eines Völkerbundes. Welche Staaten sollen sich daran beteiligen und die Mitwirkung welcher ist Voraussetzung für eine Teilnahme der Schweiz? Ist, und wenn ja, in welcher Weise den Grossmächten eine Vorzugsstellung einzuräumen, d. h. darf der Grundsatz der Gleichheit der Staaten irgendeine Einschränkung erleiden?

IV. Welche *organisatorischen Einrichtungen* zur friedlichen Beilegung von Staatenstreitigkeiten sind in Betracht zu ziehen (Vermittlungsinstanzen, Untersuchungskommissionen, Schiedsgerichte)? Unter welchen Voraussetzungen müssen sich die Staaten auf die Mitwirkung dieser Institutionen einlassen und welche Bindungen erwachsen ihnen daraus?

V. Organisation der Schiedsgerichte und Abgrenzung der Streitigkeiten, die gerichtlicher Beurteilung zugänglich sind.

VI. Formen und Ziele der Weiterbildung des Völkerrechts. Ausgestaltung der Haager Konferenzen. Grundrechte der Staaten.

VII. Politische Sicherungen. (Kontrolle der Aussenpolitik, Nationalitätenpolitik, Rüstungsbeschränkung.)

VIII. Wirtschaftliche Sicherungen. (Handelsfreiheit, sogenannte Freiheit der Meere, Freizügigkeit, sozialpolitische Mindestforderungen.)

IX. Sanktionen des Völkerrechts. (Diplomatische, wirtschaftliche, militärische) Stellung dauernd neutraler Staaten; Verhältnis der Allianzen zu den Verpflichtungen aus dem Völkerbunde. Anordnung der Sanktionen, Revision des Neutralitätsrechtes.

X. Eintritt und Austritt. Verhältnis der zur Friedenssicherung verbundenen Staaten zu Staaten ausserhalb des Verbandes zur Friedenssicherung.

1. Die Möglichkeit für die Neutralen, an der Neuordnung der internationalen Verhältnisse teilzunehmen, hat normalerweise zur Voraussetzung, dass der Krieg nicht durch vereinzelte Friedensschlüsse beendigt werde, sondern dass Verhandlungen statthaben, an denen beidseitig die wichtigsten Kriegführenden beteiligt sind. Nur dann ist es wahrscheinlich, dass ausser konkreten territorialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen, wie sie beispielsweise in den Friedensschlüssen der Zentralmächte mit Russland, Finnland, Ukraine und Rumänien geregelt sind, auch Angelegenheiten von allgemeiner völkerrechtlicher Bedeutung beim Friedensschluss ihre Ordnung finden werden. Auch der Zusammentritt einer nachträglichen allgemeinen Konferenz würde im Falle sukzessiven Friedensschlusses kaum möglich sein. I. Teilnahme der Neutralen.

Im Falle eines allgemeinen Friedensschlusses ist es wahrscheinlich, dass ausser Angelegenheiten, die die Kriegführenden allein berühren, auch Fragen zur Behandlung kommen, die alle Staaten angehen. Nicht nur hat die Entente und speziell die Vereinigten Staaten die Lösung gewisser allgemeiner Probleme (vgl. die 14 Punkte in der Rede Wilsons vom 8. Januar 1918) unter die eigentlichen Kriegsziele aufgenommen, sondern dieses Gebiet ist wohl das einzige, auf dem ein Ausgleich für die Kriegsziele sich finden lässt, hinsichtlich derer eine für beide Teile annehmbare Lösung nicht erwartet werden kann.

Wenn schon einmal allgemeine Angelegenheiten beim Friedensschluss zur Besprechung und Entscheidung kommen, so ist die Übergehung der neutralen Staaten nicht wohl möglich. Nicht nur weil darin eine ungebührliche und kränkende Zurücksetzung läge, sondern weil durch die Mitwirkung dieser Staaten das Zustandekommen eines annehmbaren Resultates mindestens nicht erschwert wird. Diese verhältnismässig wenig zahlreichen neutralen Staaten sind vermöge ihrer Haltung im Kriege und ihrer traditionellen Friedenspolitik das natürlicherweise ausgleichende Element. Die Zahl der Kriegführenden ist bereits so gross — und diese müssen in irgendeiner Form doch zum Friedenskongress zugezogen werden —, dass der Hinzutritt einiger weiterer Staaten unter dem Gesichtspunkt der numerischen Überlastung des Kongresses kaum beanstandet werden kann.

2. Eine Frage von grosser praktischer Bedeutung ist folgende: Sollen die alle Staaten berührenden Angelegenheiten, insbesondere die Völkerbundsfragen, gleichzeitig mit den die Kriegführenden allein angehenden konkreten Problemen territorialer und finanzieller Natur behandelt werden oder erst nachher, nach Abschluss des Friedens? Während ursprünglich die letztere Auffassung überwogen zu haben scheint, wenigstens bei den Zentralmächten, sind die allgemeinen Friedensziele seit dem Eintritt Amerikas in den Krieg so sehr in den Vordergrund gerückt, dass sie als integrierender Bestandteil des Programms des Friedenskongresses zu betrachten sind. Eine derartige Verbindung der allgemeinen und der besondern Fragen liegt jedenfalls im Interesse ernsthafter Resultate auf dem Gebiete der ersteren. Sofern nicht die sozialen Rückwirkungen des Krieges einen starken Zwang ausüben werden, fände sich nach der Liquidation der zwischen den Kriegführenden hängigen Streitigkeiten kaum mehr grosse Neigung zur Beschickung eines allgemeinen Kongresses und keine grosse Bereitschaft zu durchgreifenden Neuerungen in der Staatenorganisation.

Wenn gleichzeitig mit den Friedensverhandlungen im engern Sinne die Verhandlungen über die Sicherung des allgemeinen Frie-

dens stattfinden sollen, so wird sich der Kongress in doppelter Weise organisieren: als Konferenz der Kriegführenden und als Plenum, an dem auch die Neutralen beteiligt wären.

3. Ein gemeinsames Vorgehen der Neutralen auf dem Kongress kann nicht ohne weiteres als opportun betrachtet werden. Würden die Neutralen eine Art Block bilden, so wäre eher Widerstand gegen ihre Zulassung zu befürchten, um so mehr als kein Staat von überragendem politischem Einfluss sich unter ihnen befindet. Auch können die Aussichten auf eine hinreichende Verständigung unter den Neutralen nach den Vorgängen des Winters 1916 17 kaum als sehr gross angesehen werden. In jedem Falle ist wie für eine wirksame Teilnahme am Friedenskongress, so auch für eine vorläufige Verständigung unter den Neutralen, eine hinreichende Abklärung der in Betracht kommenden Fragen und eine gewisse Konkretisierung der Wünsche zu durchdachten Vorschlägen in jedem einzelnen Staat unerlässliche Voraussetzung.

Noch stärkere Bedenken muss der Vorschlag erwecken, dass die Neutralen zusammen mit einer Gruppe der Kriegführenden während des Krieges die Grundlagen eines „Völkerbundes“ vereinbaren, mag auch der andern Kriegspartei der Zutritt offen gehalten werden.

Es wird auch die Idee vertreten, dass auf Initiative der Neutralen noch während des Krieges eine Aussprache mit beiden Parteien über die allgemeine Friedensordnung nach dem Kriege stattfinde, unter Ausschluss aller konkreten Kriegsziele. Ob aber die Neigung zu solchen Verhandlungen bei den Kriegführenden vorhanden ist, ist sehr zweifelhaft.

II. Art der anzustrebenden Friedenssicherung.

1. Ist auch jene naive Auffassung, dass obligatorische internationale Schiedsgerichte einen für sich allein wirksamen Schutz gegen kriegerische Zusammenstösse bilden, nicht mehr sehr häufig zu treffen, so ist doch auch heute noch die starke Betonung, um nicht zu sagen Überschätzung, der formalen, organisatorischen Mittel der Friedenssicherung unverkennbar. Es erklärt sich dies aus der Geschichte der Friedensbewegung, aus der von den Haager Konferenzen angenommenen Methode der Friedenssicherung und aus dem bis zum gegenwärtigen Kriege bestehenden Mangel an Willen, die internationalen Beziehungen auf eine wirklich neue Basis zu stellen. Ausgehend von der Souveränität der Staaten, gelangt man nur dazu, die aus diesen Souveränitäten erwachsenden Gegensätze, je nach ihrer Natur, durch Vermittlung oder Schiedsspruch zu überwinden. Bei der Vermittlung nimmt der Staat freiwillig einen Vergleich an; beim Schiedsspruch unterwirft er sich einem Urteil, das sich auf eine Norm stützt, welche der Staat anerkennt, die ihm aber nicht ok-

troyiert ist. Den Gegensatz zu einem solchen System bildet die Unterordnung der einzelnen Staaten unter das in der Staatengemeinschaft dominierende allgemeine Interesse.

Das Völkerrecht beruht auf dem freien Willen der souveränen Staaten; es kennt keinen Zwang, keine Majorisierung. Jeder Staat kann bis zum äussersten auf seinem Besitzstand an Gebiet und Rechten bestehen. Der Rechtszustand ist starr und dient wesentlich gesättigten Staaten. Und doch sind die Staaten im beständigen Wandel. Passt sich eine Rechtsordnung dauernd den Verhältnissen nicht an, so wird sie von diesen schliesslich zerstört. Das Landesrecht wandelt sich durch die Gesetzgebung, in der die gesellschaftlichen Mächte wenigstens heute sich legitim durchsetzen können. Eine ähnliche organisatorische Einrichtung besitzt die Staatengesellschaft nicht. Solange hier die Spannung zwischen den Verhältnissen, wie sie einmal rechtlich geordnet und wie sie seither geworden sind, nicht übermässig ist, mögen Konflikte auf Grund des bestehenden Rechtes gelöst werden. Schliesslich verlangen die Gegensätze eine Änderung der materiellen Verhältnisse. Eine solche bietet die formale Friedenssicherung nicht, oder doch nicht in vollkommener Form: der Schiedsspruch nicht, weil er an die bestehenden Rechtsnormen gebunden ist; die Vermittlung nicht, weil sie nicht verpflichtet.

Auf diese Schwäche und innere Inkonsequenz der Friedensbestrebungen haben nicht nur grundsätzliche Gegner, sondern auch wohlmeinende Skeptiker hingewiesen. Eine besondere Stellung nehmen in diesem Zusammenhang diejenigen Sozialisten ein, welche die Kriege als notwendige Folgeerscheinung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung und deshalb jede Friedenssicherung auf der Grundlage dieser als von vornherein aussichtslos betrachten.

Die Staatsmänner der kriegführenden Grossmächte, welche sich zugunsten eines Völkerbundes ausgesprochen, haben teilweise auch auf die Notwendigkeit wirtschaftlicher und nationalitätspolitischer Mindesterfordernisse hingewiesen, am bestimmtesten Wilson in der Botschaft vom 8. Januar 1918 (Programm der 14 Punkte). Was die privaten Kundgebungen zum Völkerbundsproblem anbelangt, so ist in dem Mindestprogramm der „Organisation centrale pour une Paix durable“ den Wirtschafts- und Nationalitätenfragen ein breiter Raum zugemessen. Eine kritische Würdigung des Problems der materiellen Vorbedingungen eines Völkerbundes enthält das Buch von H. N. Brailsford, A League of Nations, London, 3d ed. 1917.

2. Über die Richtigkeit der These, dass für einen dauernden Frieden nicht nur Vorkehrungen für friedliche Austragung von Konflikten nötig sind, sondern auch solche Lebensbedingungen der

Völker, die einen annehmbaren Ausgleich der Interessen darstellen, kann ein Zweifel nicht bestehen. Dagegen ist es eine Frage der Opportunität und politischen Taktik, ob es ratsam ist, die an sich schon schwierigen und delikaten Fragen der organisatorischen Friedenssicherung mit den noch viel mehr umstrittenen der materiellen Ordnung der internationalen Beziehungen zu verquicken. Eine Reihe von Entwürfen, die zwar keinen amtlichen Charakter haben, die aber wegen der Stellung ihrer Verfasser oder der Besonnenheit ihres Inhaltes besondere Beachtung gefunden haben (Entwurf des Lord Bryce, Entwurf der „League to enforce Peace" u. a.), beschränken sich auf die formellen, obligatorischen Friedenssicherungen. Sie gehen aus von der Überlegung, dass es bereits einer grossen Anstrengung bedürfe, auf dem im Haag eingeschlagenen Weg einen entscheidenden Schritt vorwärts zu tun, d. h. eine Verpflichtung für die Staaten zu statuieren, sich vor jeder kriegerischen Massnahme an ein Schiedsgericht oder eine Verständigungsinstanz zu wenden. Dabei gehen die einen noch einen Schritt weiter, indem sie die Einhaltung dieser Verpflichtung unter die Sanktion kollektiver Intervention stellen. Aber auch die gemeinsame Erzwingung dieser Friedenspflichten ist ein formales Mittel, wenn schon eine Vermittlung, die von der Gesamtheit der Staaten ausgeht, tatsächlich im Sinne zweckmässiger Weiterbildung und Neuordnung internationaler Zustände wirken kann.

Sind einmal diese Institutionen vorhanden, so wird angenommen, dass durch sie auf absehbare Zeit das Ausarten akuter Konflikte in chronische Gegensätze oder in Kriege verhindert werden könne, dass dann unter diesen Umständen die politische Lage sich dauernd entspanne und dass so weitere Fortschritte im Sinne einer Befestigung des Friedens möglich werden. Dabei wird von den wirtschaftlichen und psychologischen Rückwirkungen des Krieges eine Beschleunigung und Verstärkung dieser Entwicklung erwartet.

Die Möglichkeit, in diesen Dingen etwas Lebensfähiges und Bedeutendes zu erreichen, hängt wesentlich davon ab, ob die massgebenden Personen einerseits die ungewöhnlichen Gelegenheiten, welche der Abschluss dieses Krieges für radikale Neuerungen in der Völkerrechtspolitik bietet, voll ausnützen und anderseits nicht durch Überspannung und unnötige Ausdehnung der Forderungen das Zustandekommen einer Verständigung vereiteln.

Die Frage, die zunächst beantwortet sein will, ist die: Haben rein formale, organisatorische Friedenssicherungen einen praktischen Wert, wenn nicht in materieller Beziehung dem Frieden gewisse Voraussetzungen gesichert sind? Dies kann wohl bejaht werden, sofern nicht z. B. auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik solchen

Voraussetzungen direkt entgegengewirkt wird (Wirtschaftskrieg nach Friedensschluss).

3. Neben den rechtlichen und wirtschaftlichen Sicherungen dürfen auch die moralischen Garantien nicht übersehen werden. Darunter ist vor allem eine politische Denkweise zu verstehen, welche dem einzelnen Staat nicht einen absoluten Wert beimisst, sondern ausgeht von der Anerkennung unverbrüchlicher gegenseitiger Pflichten der Völker. Nicht die rücksichtslose Durchsetzung des Staates, sondern dessen organische Eingliederung in die Menschheit, unter Wahrung der nationalen Eigenart, bildet die Grundlage einer dauernden Rechtsordnung unter den Staaten. Eine solche Denkweise und eine allgemeine Friedensordnung stehen in Wechselwirkung, die eine bedingt und fördert die andere. Diese moralischen Grundlagen sind jedoch an dieser Stelle nicht zu erörtern, da sie nicht durch irgendwelche staatlichen Massnahmen geschaffen werden können und deshalb auch keinen Gegenstand der praktischen Politik bilden.

III. Charakter und Umfang des Völkerbundes.

1. Die wichtigste Frage ist hier folgende: Soll der Völkerbund von vornherein auf eine allgemeine Grundlage gestellt sein, d. h. ausser den Neutralen beide Kriegsparteien — oder wenigstens die wichtigsten Staaten beider Parteien — umfassen, oder aber erscheint er mehr als eine Fortsetzung der Allianz der einen Mächtegruppe? In letzterem Fall ist es auch möglich, dass die andere Gruppe unter sich einen ähnlichen Verband bilden würde, d. h. es würden sich zwei politisch und wirtschaftlich organisierte Allianzen gegenüberstehen.

Nach dem, was über die Vorschläge der von Bourgeois präsidierten Kommission des französischen Ministeriums des Auswärtigen bekannt geworden ist, bestände dort die Absicht, zunächst einen dauernden Friedensverband unter den Staaten der Entente zu bilden und nachher, unter Bedingungen, welche dieser Verband stellte, andere Staaten, Neutrale und selbst jetzige Feinde, aufzunehmen. Unter dem Einfluss der Idee eines Sieg-Friedens hat diese Auffassung nicht unerheblichen Anklang gefunden. Allerdings ist von Staatsmännern der Entente (Lord Curzon im Oberhaus am 26. Juni 1918; Wilsons Rede vom 27. September 1918) u. a. auf die Gefahr oder Wertlosigkeit eines einseitig zusammengesetzten Völkerbundes hingewiesen worden.

Für die neutralen Staaten kommt ein Anschluss an eine Staatenverbindung zur Sicherung des Friedens normalerweise nur in Betracht, wenn dieser Verband auf einer allgemeinen — nicht notwendigerweise universellen —, sozusagen auf einer paritätischen Grundlage ruht. Das gilt jedenfalls dann, wenn dieser Verband starke Bindungen für seine Mitglieder zur Folge hat, so dass

wenigstens als indirekte Folge solcher Zugehörigkeit, eine streng neutrale Politik nur schwer auf die Dauer aufrecht zu erhalten wäre. Ist die Bindung eine lose, besteht sie z. B. nur in der Pflicht, Streitigkeiten einer friedlichen Erledigung zuzuführen, ohne dass dabei die Souveränität der Verbandsstaaten beschränkt würde, so könnte wohl ein neutraler Staat sich einem solchen Verbande anschliessen, ohne dass seine Politik einer einseitigen Orientierung verfallen müsste.

2. Das Wesen des „Völkerbundes" ist aber Allgemeinheit, d. h. Ausgleichung und Überwindung der gegenwärtigen und potentiellen Gegensätze durch Zusammenfassung in irgendeiner höheren Einheit. Nur unter dieser Voraussetzung ist ein Frieden von Dauer möglich. Die Interessen der Neutralen weisen deshalb in dieser Richtung; nur in diesem Fall ist bei der Bildung und in der Betätigung des Verbandes ein angemessener Einfluss der Neutralen zu erwarten.

Ausgehend von einer allgemeinen Grundlage eines Staatenverbandes haben wir das Problem unter einem dreifachen Gesichtspunkt zu prüfen: *a.* Intensität der Verbindung; *b.* geographischer Umfang; *c.* Verhältnis zu den bestehenden internationalen Unionen.

a. Was die Intensität des Verbandes anbelangt, so finden sich unter den vorhandenen Vorschlägen die verschiedensten Zwischenstufen zwischen zwei Extremen: dem Haager Friedensabkommen von 1899/1907, das fast jeder organisatorischen Ausgestaltung, strikten Bindung und vollends aller Sanktionen entbehrt, bis zu kosmopolitischen Bundesstaatsprojekten, in denen eine vollständige staatsrechtliche Organisation vorgesehen ist.

Kommt etwas zustande, so wird es wohl auf der mittleren Linie liegen. Das Haager Werk hat 1914 versagt, weniger wegen seiner innern Mängel als wegen des Fehlens einer starken öffentlichen Meinung, welche die Benutzung der in den Verträgen von 1899/1907 vorgesehenen Friedensmittel gebieterisch gefordert hätte. Aber gerade darum erwartet niemand mehr etwas von Einrichtungen, deren Wirksamkeit fast ganz von dem guten Willen der an einer Krise beteiligten Staaten abhängt. Anderseits liegen kosmopolitische Organisationen ausser dem Bereich der absehbaren politischen Möglichkeiten. Wenn schon ein Zusammenwirken verbündeter Staaten im Kriege fast unüberwindliche Schwierigkeiten bietet, so ist eine Unterordnung unter eine wie immer gestaltete übernationale Regierung und Gesetzgebung noch weniger zu erwarten, und es liegt nicht im Interesse einer auf positive Ergebnisse ausgehenden Politik, das Prinzip der Staatengemeinschaft äusserlich zu stark zu betonen; dadurch wird auf der einen Seite Misstrauen, auf der andern übertriebene Hoffnung erweckt. Eine Konsolidation der

Staaten kann nur langsam oder gruppenweise erfolgen; denn die meisten souveränen Staaten, vollends die Grossmächte, sind viel selbständiger, mächtiger und unter sich verschiedenartiger als irgendwelche Glieder eines Bundesstaates. Der anzustrebende Staatenverband wird von den bestehenden Staaten, wenn vielleicht auch nicht von allen gegenwärtigen Regierungen, gebildet werden, nicht aber von einer Organisation, die losgelöst ist von den Interessen, Vorurteilen und Überlieferungen nationaler Regierungen. Der Staat hat durch den Krieg zunächst einen solchen Grad von Macht und Konzentration erfahren, dass er für internationale Organisationen einer absehbaren Zukunft das dominierende Element bleiben wird. Es ist deshalb nicht zu erwarten, dass die Staaten sich auf eine Organisation einlassen werden, in denen über sie wegreichende und ihnen gegenüber ganz selbständige Einrichtungen (wie z. B. National- und Bundesrat in der Schweiz) Bestand und Einfluss haben sollen. Der Typus des Staatenbundes ist wohl das Maximum dessen, was heute im Bereich praktischer Erwägungen liegt.

Was die mittleren Lösungen anbelangt, so ist für diese zweierlei charakteristisch, einerseits die Anerkennung des rechtlichen Status quo für jeden Staat, anderseits die Beschränkung der Staaten in der eigenmächtigen Wahrung ihrer Interessen durch die Verpflichtung, vor der Selbsthilfe den Weg der friedlichen Beilegung des Streites zu betreten. Darüber unten unter IV.—IX.

b. Was den geographischen Umfang des Völkerbundes anbelangt, so kann er nicht mehr eine rein europäische Angelegenheit sein, auch nicht auf Europa und dessen Kolonien beschränkt bleiben. Die Vereinigten Staaten würden einen wesentlichen Bestandteil bilden, nicht nur weil sie dem Problem der Friedenssicherung ein besonderes Interesse entgegenbringen, sondern auch weil es für die Stabilität des Verbandes von grosser Bedeutung wäre, dass ihm eine Grossmacht angehört, welche vermöge ihrer geographischen Lage den meisten europäischen Konflikten fern steht.

In dem sehr beachtenswerten Projekt von Lord Bryce ist vorgeschlagen, dass der Verband zunächst ausser den Grossmächten alle übrigen europäischen Staaten und die wichtigsten Staaten des lateinischen Amerika (Argentinien, Brasilien, Chile) umfassen, der Anschluss der übrigen aber für einen späteren Zeitpunkt vorbehalten bleiben solle. Eine Schwierigkeit einer solchen politisch sehr verständlichen Abgrenzung liegt in dem Umstand, dass nach und nach die meisten der in diesem Falle vorderhand ausgeschlossenen Staaten in den Krieg eingetreten sind und somit am Friedenskongress vertreten sein werden. Die Betrachtungen über die Organisation der internationalen Institutionen zeigt, dass je grösser die

Zahl der beteiligten Staaten, um so grösser auch die Schwierigkeit ist, den Grundsatz der Gleichheit der Staaten durchzuführen, und Ländern wie der Schweiz die entsprechende Berücksichtigung zu teil werden zu lassen. Dass durch die Zulassung aller Staaten zur II. Haager Konferenz deren Arbeitsfähigkeit im Vergleich zu der ersten Konferenz herabgesetzt wurde, ist kaum zu bestreiten. Ähnliche Erwägungen treffen auch auf den Völkerbund zu.

Eine grundlegende Frage organisatorischer Natur, die möglicherweise von seiten der Zentralmächte aufgeworfen wird und der auch schon von nicht amtlicher Seite Ausdruck gegeben worden ist, ist folgende: Ist es nicht wünschbar, dass ein gewisses Gleichgewicht von Staatengruppen im Völkerbunde bestehe? Sollte nicht dem Britischen Reiche, den Vereinigten Staaten von Amerika mit ihrem Anhang anderer amerikanischer Staaten, der europäische Kontinent als eine gewisse Einheit gegenüberstehen? Dieser Gedanke entspricht der Befürchtung, dass in einem Völkerbund die jetzige Ententegruppe die Mehrheit bilde und so in der Organisation des Bundes ein Mittel zur Durchsetzung ihrer Sonderpolitik erhalte. Für die Stabilität und Wirksamkeit eines Völkerbundes wäre es aber kaum förderlich, wenn er aus wenigen aussergewöhnlich mächtigen und unabhängigen Gruppen bestünde. Die Lebensfähigkeit eines Föderativgebildes ist, sofern seine Struktur nicht ausgesprochen hegemonisch ist, wesentlich bedingt durch das Nebeneinanderexistieren einer grössern Zahl von Gliedern, von denen keines eine Gefahr für die Gesamtheit bilden und keines sich ohne Nachteil von den andern lösen kann.

c. Von geringerer Bedeutung als die beiden zuerst erwähnten Punkte ist das Verhältnis des zu schaffenden Verbandes zu den Haager Institutionen. Soll das Neue direkt auf das Vorhandene aufgebaut oder als etwas ganz Selbständiges organisiert werden?

Da die Haager Verträge keinerlei Bindungen für die Staaten geschaffen und auch keine wirklich selbständigen und dauernden Institutionen ins Leben gerufen haben, bilden sie jedenfalls kein Hindernis. Ist auch ihr Ansehen nicht sehr bedeutend, so sollten doch die ersten Ansätze einer internationalen Friedensorganisation nicht ohne zwingende Gründe abgebrochen und damit für die Folge zerstört werden, denn auf die Dauer können nicht zwei verwandte Organisationen dieser Art nebeneinander bestehen. Der Völkerbund könnte sehr wohl einen engern, stärker entwickelten Verband innerhalb der durch das Haager Friedensabkommen begründeten Union bilden. Diese letztere darf von den Neutralen jedenfalls dann nicht preisgegeben werden, wenn der Völkerbund eine einseitige politische Orientierung erhalten sollte.

Was die andern internationalen Unionen anbelangt, so liegt kein Anlass vor, sie mit dem Völkerbund organisatorisch zu verbinden. Der Schein einer „internationalen Verwaltung“, die gar nicht existiert, vorzutäuschen, gehört zu jener Politik, die in den Haager Verträgen Schiffbruch gelitten hat. Die Schweiz als der Sitz der meisten und wichtigsten Rechts- und Verwaltungsunionen hat dagegen ein Interesse, dieser Frage alle Aufmerksamkeit zu schenken. Die Schaffung eines Völkerbundes könnte den schon längst bestehenden Tendenzen, die internationalen Unionen der Schweiz wegzunehmen, ebensosehr Vorschub leisten als den Anlass bieten für die Schweiz, ihre Ansprüche auf besondere Berücksichtigung bei Schaffung der neuen internationalen Institutionen zur Anerkennung zu bringen.

3. Eine ganz besonders heikle Frage der Organisation jedes Staatenverbandes, der wirklich kollektive Organe besitzt und sich nicht in Vertragsbeziehungen zwischen seinen einzelnen Gliedern erschöpft, ist die Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichheit der Staaten.

a. Bis zur II. Haager Konferenz ist die formelle Gleichberechtigung aller Staaten, ohne Rücksicht auf deren politische Bedeutung, stets respektiert worden, wenn vom Wiener und den von 1818—1822 abgehaltenen Kongressen der Grossmächte abgesehen wird. Die Vorzugsstellung der 5, zuletzt 8 Grossmächte war eine bloss tatsächliche. Erst die Versuche der II. Haager Konferenz, ständige internationale Gerichte von mässigem Umfang ins Leben zu rufen, führten dazu, durch Bevorzugung der Grossmächte und abgestufte Berücksichtigung der andern Staaten die Gleichheit der Staaten im Rechte selbst zu durchbrechen. Die Schweiz, wie übrigens die meisten Mittel- und Kleinstaaten, hat 1907 gegen diese Tendenz Verwahrung eingelegt und diese Opposition der Nicht-Grossmächte hat das Zustandekommen der Cour de Justice arbitrale vereitelt. (Vgl. Huber, Die Gleichheit der Staaten, 1909, und Botschaft vom 28. Dezember 1908. B. B. 1909 I, S. 73.)

b. Diese Frage muss im Zusammenhang mit dem Problem des Völkerbundes unzweifelhaft erhöhte Bedeutung erlangen. Je mehr Bedeutung oder gar politische Macht einer internationalen Organisation zukommen soll, um so stärker wird das Bestreben der einzelnen Teile sein, in dieser Organisation einen ihrer individuellen Bedeutung entsprechenden Einfluss zu erhalten. Der Umstand, dass internationale Behörden wie Gerichte oder Vermittlungsämter nicht aus beliebig vielen Staatenvertretern zusammengesetzt werden können, ohne in ihrer praktischen Wirksamkeit und Arbeitsfähigkeit beeinflusst zu werden, bedeutet eine weitere Erschwerung

für eine alle Staaten befriedigende Lösung der organisatorischen Fragen in einem Völkerbunde.

Die rechtliche Gleichheit der Staaten, die ein Ausfluss der Souveränität ist, kann als ein feststehender Grundsatz des positiven Völkerrechts gelten. Die Nicht-Grossmächte betrachten ihn — und mit Recht — als eine Garantie ihrer Unabhängigkeit. Die Gleichheit innerhalb der materiellen Rechtsordnung, d. h. der Grundsatz gleichen Rechtes in bezug auf territoriale Integrität, interne Autonomie, internationalen Verkehr usw., ist nie bestritten worden. Eine Abstufung in dieser Beziehung wäre für die benachteiligten Staaten entwürdigend und gänzlich unannehmbar. Sie stünde auch mit dem demokratischen Grundzug der modernen Rechtsordnung in unversöhnlichem Widerspruch.

c. Erst im Zusammenhang mit den organisatorischen Problemen entstehen die Schwierigkeiten. Der Grundsatz der Gleichheit fordert nicht notwendig eine absolute Gleichheit in der Weise, dass z. B. in einem internationalen Gerichte alle Staaten gleichzeitig vertreten wären. Solange jeder Staat einen gleichen Einfluss auf die Wahl des Richterkollegiums hat, bleibt seine Gleichheit gewahrt, auch wenn unter den Gewählten schliesslich sich nicht die von ihm vorgeschlagene Person befindet. Allerdings werden auch gegen eine derartige Besetzung internationaler Ämter starke Bedenken bestehen, da die Staaten bis jetzt gewohnt sind, immer durch von ihnen bezeichnete Delegierte oder Richter vertreten zu sein und sich deshalb als benachteiligt erachten, wenn dies in einem Falle nicht mehr zutrifft. Der Grundsatz der Gleichheit aber wird preisgegeben, wenn das Stimmrecht oder das Vertretungsrecht der Staaten individuell differenziert wird. An der II. Haager Konferenz wurden eine Reihe von Vorschlägen in diesem Sinne für die Besetzung des geplanten ständigen internationalen Gerichtes und des internationalen Prisenhofes gemacht. (Abstufung der Rechte nach dem für die Beitragspflicht im Weltpostverein angenommenen Schlüssel; Einteilung in drei Gruppen von Staaten mit je mindestens 30,000,000 bzw. mindestens 3,000,000 bzw. weniger Einwohnern; Bevorzugung der 8 Grossmächte in der Weise, dass diese immer vertreten sind, während die übrigen Staaten sich in eine geringere Zahl von Richterstellen nach einem Rotationssystem zu teilen haben.) In den zu einem Völkerbund gemachten Vorschlägen kehren diese Lösungen, namentlich die letztere, wieder. Ein praktisch ähnliches Resultat käme heraus beim Vorschlag für eine „League to enforce Peace“, wo 8 Staaten (d. h. die Grossmächte) einerseits allein die volle Garantie für Erzwingung der Rechtsordnung der Liga übernehmen, anderseits aber auch in den Geschäften der Liga eine führende Rolle haben. Die Bevorzugung der Grossmächte

möchte gegebenenfalls die bisherige historische Entwicklung und die tatsächlichen Machtverhältnisse für sich haben; sie bedeutet aber einen noch stärkeren Einbruch in das Prinzip der Staatengleichheit als eine Abstufung nach einem objektiven Massstab (Volkszahl, Aussenhandel, Schiffstonnage usw.). Die Aufstellung eines solchen Massstabes würde aber wohl auf fast unüberwindliche Schwierigkeiten stossen.

d. Um dieses Problem, bei dem ein nicht zu unterschätzendes gefühlsmässiges Moment mitwirkt, richtig zu beurteilen, muss über zwei Dinge Klarheit bestehen: einmal über Aufgabe und Struktur des Völkerbundes und sodann über die Art der Rechtsverhältnisse, in denen die Ungleichheit der Staaten sich geltend machen könnte. Was den ersteren Punkt anbelangt, so ist zunächst entscheidend, ob der Völkerbund eine reine Rechtsorganisation oder ob er auch eine Machtorganisation zum Schutze des Friedens sein soll. Ist er nur das erstere, d. h. stellt er den Staaten lediglich Gerichte und Vermittlungen zur Verfügung und verzichtet er auf jeden kollektiven Zwang, so ist auch nicht einzusehen, weshalb die grösseren und mächtigeren Staaten bei Entscheidungen und Vorschlägen, die von internationalen Behörden ausgehen, durch stärkere Vertretung in diesen Behörden einen gesteigerten Einfluss sollten ausüben können. Auf dem Boden des heutigen Völkerrechts, in dem jeder Staat selber für seine Sicherheit und den Schutz seiner Rechte zu sorgen hat, muss der oberste Gesichtspunkt das Vertrauen sein, das die beteiligten Staaten einem Vermittler und Richter entgegenbringen.

Wenn aber ein Völkerbund mit wirtschaftlichen und selbst militärischen Machtmitteln die Erhaltung des Friedens erzwingen, vielleicht sogar Rechtsansprüche vollstrecken will, so entsteht sofort die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Quellen dieser Macht und dem Willen, der durchgesetzt werden soll. In einem Bundesstaate besteht eine von dem Willen der verbundenen Staaten unabhängige Organisation, welche die Rechtsordnung mit ihren eigenen Machtmitteln schützt; die einzelnen verbundenen Staaten können deshalb keinen Anspruch darauf erheben, dass sie individuell und unmittelbar ihren Einfluss auf den Willen des Bundes ausüben. In die Bundesämter werden die Persönlichkeiten wegen ihrer Eignung und höchstens mittelbar wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem bestimmten Gliedstaate gewählt, und es wird deshalb von einer rechtlichen Bevorzugung grosser Gliedstaaten meist Umgang genommen. Anders verhält es sich in lockereren Staatenverbindungen, in Staatenbünden, deren Struktur keine staatliche Einheit darstellt, sondern die eine Anzahl von im wesentlichen unabhängigen Gliedstaaten umfassen. Hier ist die Macht der Ge-

samtheit lediglich die Summierung der Macht der einzelnen verbundenen Staaten, also ausgeprägter politischer Gebilde von verschiedenster Art und Bedeutung. Wenn diese nun berufen sind, ihre Machtmittel in die Wagschale zu werfen, um die Bundesordnung zu behaupten und zu schützen, so werden sie eher sich dazu bereit finden, wenn sie auf die zu exequierenden Beschlüsse einen massgebenden Einfluss ausüben. In der Regel sind es aber nur Grossmächte, welche eine solche Exekution durchzuführen imstande sind. An sich können die Staaten sehr wohl für eine Massnahme sich einsetzen, an der sie nicht oder nicht entscheidend mitgewirkt, die aber von einer Instanz ausgeht, die alle Garantien für Gerechtigkeit und sachliche Richtigkeit bietet. Das wäre sogar die ideale und konsequente Lösung, aber es ist damit zu rechnen. dass sie nicht unangefochten bleibt. Da ein Völkerbund sich voraussichtlich an den Typus des Staatenbundes anlehnen würde, so ist nämlich zu erwarten, dass von den mächtigeren Staaten der Anspruch erhoben wird, einen stärkeren Einfluss als andere in den Organen des Bundes zu besitzen.

e. Diese Forderung, die der Gleichheit der Staaten widerspricht und deshalb vom Standpunkte der kleineren Staaten aus starken Bedenken begegnen muss, kann namentlich in drei Richtungen erhoben werden: ständige oder stärkere Vertretung in internationalen Gerichten und in Vermittlungsinstanzen, gesteigertes Stimmrecht oder Vetorecht auf Staatenkonferenzen. Der Anspruch auf irgendeine Vorzugsstellung der grösseren Staaten in den Gerichten erscheint an sich unannehmbar, weil für die Rechtssprechung das Moment der politischen Macht ausscheiden soll. Auf Staatenkonferenzen ist, solange diese nicht bindende Beschlüsse zu fassen haben, sondern lediglich Verträge vorbereiten, ebenfalls kein Raum für eine Abstufung der Rechte, denn jeder Vertrag beruht auf dem freien, d. h. gleichwertigen Willen der Parteien. Würde aber einer Staatenkonferenz ein Gesetzgebungsrecht zugesprochen, so ist es nicht ausgeschlossen, dass schon hinsichtlich dieser Funktionen eine Berücksichtigung der Machtverhältnisse verlangt wird. Was endlich die Vermittlung anbelangt. so sind zwei Standpunkte möglich: kommt es vor allem darauf an, eine vertrauenswürdige und unbefangene Instanz zu schaffen, so ist eine Bevorzugung der mächtigeren und daher meist irgendwie an der Sache interessierten Staaten ungerechtfertigt und unter Umständen nachteilig. Legt man aber das Hauptgewicht darauf, dass die Vermittlung zu einem positiven Resultat führe, dass die Schritte, die von den Organen des Völkerbundes unternommen werden, unter allen Umständen den Frieden sichern, so kann es vorteilhaft erscheinen, dass hinter diesen Vorschlägen eine überragende poli-

tische Machtkombination stehe. Es erscheint somit die Frage als diskutabel, ob nicht das Interesse der Friedenssicherung eine Berücksichtigung der politischen Machtfaktoren nötig macht. Dass diese Frage im Zusammenhang mit der Völkerbundsorganisation aufgerollt würde, kann als sicher betrachtet werden.

IV. Die organisatorische Friedenssicherung, speziell das Vermittlungsverfahren.

1. Die Haager Abkommen von 1899/1907 zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle sehen drei Arten von Institutionen vor: die Vermittlung, die Untersuchungskommissionen und die Schiedsgerichte.

a. In den im Laufe der letzten Jahre, zum Teil schon vor dem Kriege bekanntgewordenen Vorschlägen kommt folgende Auffassung fast überall zum Ausdruck: das Schiedsgericht soll auf solche Streitigkeiten beschränkt bleiben, bei denen ein nach Rechtsnormen beurteilbares Verhältnis vorliegt, und wo die rechtliche Seite des Streites Hauptsache, nicht zufällige äussere Form ist. In dieser Beschränkung soll das Schiedsgericht mit der Autorität und Unabhängigkeit eines eigentlichen Gerichtes ausgestaltet sein, und es soll eine scharfe Grenzlinie gegenüber der durch Rücksichten der Opportunität beherrschten Vermittlung gezogen werden. Im Gegensatz zu der früher herrschenden Auffassung, welche im Schiedsgericht die Hauptsache, geradezu ein Allheilmittel erblickte, legt man jetzt auf die Vermittlung das Hauptgewicht. Und zwar mit Recht, denn die Konflikte unter Staaten sind so wenig wie diejenigen unter Privaten wesentlich Rechtskonflikte. Im Verhältnis unter Staaten gilt dies ganz besonders, weil das Völkerrecht, soweit es nicht in Staatsverträgen niedergelegt ist, nicht nur ein höchst unentwickeltes, sondern auch ein lückenhaftes und unsicheres Recht ist. Für die Lösung der Gegensätze, welche die tiefern Ursachen des Krieges gewesen sind (z. B. Interessensphären in Vorderasien, Ankauf fremder Kolonialgebiete in Afrika, Rüstungswettbewerb) gibt das Völkerrecht keine irgendwie brauchbaren Unterlagen. Die grosse Zurückhaltung der meisten Staaten in der Eingehung streng bindender Schiedsverpflichtungen erklärt sich daraus, dass die Konsequenzen einer solchen Bindung nicht übersehbar sind. Im weitern ist aber noch zu berücksichtigen, dass die Zuspitzung eines Konfliktes bis zum eigentlichen Prozess wie unter Privaten, so unter Staaten — und hier noch mehr — im Interesse des guten Einvernehmens zu vermeiden ist. Solange kein Einlassungszwang besteht und das Schiedsgericht somit auf einer freien Verständigung der Parteien in jedem einzelnen Fall beruht, besteht dieses Bedenken nur in geringerem Mass; da aber die Tendenz offenbar auf Schaffung eines Obligatoriums, d. h. eines Einlassungszwangs beim Schiedsverfahren geht, somit die klagende Partei einseitig das Gericht

anrufen kann, ist es wünschbar, dass ein Konflikt auch dann aussergerichtlich erledigt werde, wenn er seiner Natur nach sich ganz wohl zur richterlichen Beurteilung eignete.

b. Im Haager Friedensabkommen von 1907 hat die Mediation (Art. 4) den Zweck, die entgegengesetzten Ansprüche auszugleichen und Verstimmungen zu beheben; sie ist formlos und abhängig vom Willen nicht nur des Staates, der sie aus eigenem Antrieb anbietet, sondern auch jedes Streitteiles (Art. 5); es fehlt der Vermittlung nicht nur verbindliche Kraft hinsichtlich des Vorschlages des Vermittlers, sondern sie hemmt auch die Kriegsvorbereitungen nicht (Art. 6 u. 7). Die Untersuchungskommissionen (Art. 9 ff.) haben die ausschliessliche Aufgabe, die einem Streite zugrunde liegenden Tatfragen aufzuklären.

In den sogenannten Taft- und Bryan-Verträgen von 1911/1913 und in einer Reihe seither gemachter nicht amtlicher Vorschläge tritt eine Art Verschmelzung von Vermittlung und Untersuchung ein. Es hat dies seine guten Gründe, da eine wirksame Vermittlung eine objektive und unparteiische Abklärung des Tatbestandes voraussetzt und der Bericht einer Untersuchungskommission in vielen Fällen in einen Lösungsvorschlag ausmünden wird. Die Tendenz dieser neueren Vorschläge ist folgende: wenn ein Anstand nicht durch direkte diplomatische Verhandlungen der beteiligten Staaten behoben werden kann, so kann er von jeder Partei vor eine internationale Untersuchungskommission oder einen Vermittlungsrat gebracht werden, und es muss dies geschehen, ehe ein Staat zu kriegerischer Selbsthilfe schreitet. Die Untersuchungs- bzw. Vermittlungsinstanz hat die ganze Streitfrage zu prüfen und innerhalb einer bestimmten Frist den Parteien darüber Bericht zu erstatten. In der Zwischenzeit haben sich die Parteien kriegerischer Massnahmen zu enthalten und auch nach Erstattung des Berichtes der Kommission ist meist eine angemessene Deliberationsfrist vorbehalten. Durch dieses Vorgehen wird zweierlei erreicht: es wird Zeit gewonnen, die Erregung flaut ab, die Rückkehr zu einer besonnenen, objektiven Betrachtungsweise wird möglich, und bis dahin wird der Bericht der Kommission erstattet werden können.

c. Die Vermittlung-Untersuchung hat eine vierfache Aufgabe: *α.* Sie kann Streitigkeiten jeder Art und in jedem Stadium beseitigen helfen, also auch die aussergerichtliche Beilegung von der Schiedsgerichtsbarkeit unterliegenden Rechtsstreitigkeiten; *β.* sie kann die Konflikte lösen helfen, in denen die Parteien verschiedener Meinung über die Zuständigkeit eines obligatorischen Schiedsgerichtes sind — sofern diese Vorfrage nicht selber dem Richter vorbehalten ist (z. B. italienisch

argentinischer Vertrag von 1907) — ; γ. sie kann streitige Tatfragen, welche die Grundlage von Konflikten bilden, abklären (z. B. Dogger-Bank-Fall, Attentat von Sarajewo u. a.); δ. sie kann in einem konkreten Falle eine Lösung bieten, wo das bestehende Recht keine oder eine unbillige geben würde. Sie tritt in diesem Falle gewissermassen an Stelle der im internationalen Leben fehlenden Gesetzgebung. Sie ist eine Gesetzgebung ad hoc und sichert so dem an sich starren Recht die erforderliche Umbildungsfähigkeit, d. h. die Anpassung an veränderte Bedürfnisse und Machtverhältnisse.

d. Das Verhältnis der Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz zum Schiedsgericht wäre folgende: Wenn die Parteien unter sich über die Anrufung eines Schiedsgerichtes einig sind, so liegt der Fall gleich, wie wenn Sie durch Verhandlungen sich materiell über die Streitfrage verständigt hätten. Die Vermittlungsinstanz tritt dann nicht in Wirksamkeit, die Erledigung der Streitigkeiten durch die Beteiligten selbst ist das Normale und Primäre.

Ist diese Einigung nicht zu erreichen, so geht die Angelegenheit an die Vermittlungsinstanz, welche Sie, wenn möglich, zum gütlichen Ausgleich bringt. Beharrt eine Partei auf richterlicher Beurteilung und kann der Fall als Rechtsstreit angesehen werden, so geht er an die richterliche Instanz. Ob dieser gegenüber ein Einlassungszwang für den belangten Staat besteht, ist eine Frage für sich. Vermittlung und Schiedsgericht sind nicht zwei parallel geordnete Einrichtungen; die erstere ist vielmehr überall da gegeben, wo das Schiedsgericht nicht oder noch nicht in Wirksamkeit tritt.

2. Die Frage, ob neben der Vermittlungsinstanz noch eine besondere Einrichtung für blosse Untersuchungen im Sinne des Haager Abkommens bestehen soll, ist von untergeordneter Bedeutung. Die beteiligten Staaten mögen sich untereinander jederzeit auf die Anordnung einer solchen Untersuchung einigen. Soweit aber die Dazwischenkunft einer unparteiischen Instanz durch einen einzelnen Staat auf Grund eines vertraglichen Anspruches oder spontan durch die Organe eines Völkerbundes erfolgt, ist eine scharfe Trennung von Untersuchung und Vermittlung in der Praxis kaum möglich. Immerhin sind Fälle wohl denkbar, wo es ausschliesslich auf Feststellungen ankommt; z. B. wenn einem Neutralen eine neutralitätswidrige Handlung oder sonst einem Staat die Vornahme einer feindseligen Handlung vorgeworfen wird, wie dies in den ersten Tagen des August 1914 vorgekommen ist. Wenn für die Vermittlung vorwiegend politische Momente ausschlaggebend sein sollen, so wäre doch eine von politischen Einflüssen möglichst freie Untersuchung als Grundlage wünschbar.

3. Die politisch wichtigste Seite des Problems ist das Mass der Bindungen, welche für die Streitteile mit der Intervention der Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz eintritt. Und zwar kommt diese in vierfacher Weise in Betracht: *a.* Pflicht. das Verfahren anzubieten und sich darauf einzulassen; *b.* Hemmung der Selbsthilfe während des schwebenden Verfahrens und darüber hinaus; *c.* verpflichtende Kraft der Vorschläge oder Feststellungen der Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz; *d.* Publizitätspflicht.

a. Während im Haag 1907 alle Vorschläge, die in irgendeiner Weise auch nur die Pflicht auf Anhörung eines Vermittlers feststellen wollten, abgelehnt wurden, ist in den Bryan-Verträgen von 1913 von den meisten Staaten die Pflicht zur Anbietung einer unparteiischen Untersuchung des Streites vor Eröffnung von Feindseligkeiten wenigstens im Prinzip, zum Teil definitiv anerkannt worden.

Den gleichen Grundsatz haben wohl alle seit Kriegsbeginn bekannt gewordenen Vorschläge zur Friedenssicherung aufgenommen. Das bedeutet einen sehr grossen Schritt über die Haager Konventionen hinaus.

Es scheint nun aber, dass man in der Formulierung des Prinzips zu sehr unter dem Eindruck bestimmter politischer Situationen stand und deshalb die Pflicht, eine unparteiische Untersuchung eintreten zu lassen und deren Ergebnis abzuwarten, ausschliesslich mit dem Recht zum Kriege in Beziehung setzte und demgemäss als ein Korrelat zum Kriegsultimatum betrachtete.

Nun ist aber die Beobachtung einer solchen Pflicht gerade dann am wenigsten sicher, wenn ein Staat wirklich bereit ist, wegen eines schwebenden Streites zum Kriege zu schreiten. Und weiter sind viele Staaten, sei es wegen ihrer politischen Ohnmacht, sei es wegen geographischer Verhältnisse nicht in der Lage, die Befriedigung ihrer Forderungen kriegerisch zu erzwingen; sie würden sich geradezu lächerlich machen, wenn sie durch eine eventuelle Kriegsdrohung einen andern Staat zur Einlassung auf ein Vermittlungsverfahren veranlassen wollten. Es muss berücksichtigt werden, dass z. B. ein Staat sich eigenmächtig ein Vorteil verschaffen oder fremde Rechte verletzen und so einen ihm günstigen Zustand schaffen kann, während der Geschädigte gar nicht an eine militärische Abwehr, nicht einmal an wirksame Repressalien denken kann. Ferner ist es wünschbar, dass Streitigkeiten durch Vermittlung und unparteiische Abklärung einen Ausgleich finden nicht erst dann, wenn die Möglichkeit einer kriegerischen Auseinandersetzung in den Bereich der Erwägungen tritt, sondern schon, wenn die Gefahr ihrer Ausartung zu chronischen und latenten Gegensätzen droht.

Die vorstehenden Überlegungen führen dazu, die mit Vermittlung-Untersuchung zusammenhängenden Verpflichtungen der Staaten nicht auf die Pflicht zur Anbietung eines solchen Verfahrens, vorgängig jeder kriegerischen Massnahme, zu beschränken, sondern die Verpflichtungen auf breitere Basis zu stellen, d. h. ein Recht auf Anbietung der Vermittlung-Untersuchung und eine entsprechende Einlassungspflicht zu statuieren. Demnach würde das Verfahren durchzuführen sein, sobald ein Staat erklärt, dass eine mit einem andern Staate schwebende Streitigkeit durch direkte Verhandlungen nicht könne beigelegt werden. Welche Folge dieser Staat dem Nichtzustandekommen einer Verständigung geben würde, ist nebensächlich und lässt sich gar nicht zum voraus bestimmen. Dagegen wäre es denkbar, den Staat, der das Verfahren verlangt, auch dann an den Vermittlungsvorschlag oder das Untersuchungsergebnis zu binden, wenn eine entsprechende Verpflichtung für die Gegenpartei nicht bestünde; dadurch könnte vermieden werden, dass diplomatische Unterhandlungen leichthin abgebrochen und durch Überweisung an eine internationale Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz verschleppt würden. Anderseits kann auch der Standpunkt wohl vertreten werden, dass überall da, wo der Wille der Parteien sich zu einigen fehlt, die Dazwischenkunft einer unparteiischen Instanz von Wert sein könnte.

Daneben muss auch noch erwogen werden, ob nicht bei gefahrdrohenden Konflikten, welche die Streitteile nicht von sich aus an die Vermittlungsinstanz bringen, die letztere spontan ihre Vermittlung anbieten bzw. eine Untersuchung einleiten könnte (Intervention des Völkerbundes).

b. Ist einmal eine Anbietungs- und Einlassungspflicht angenommen, so folgt daraus fast notwendig, dass während der Schwebe des Vermittlungs- und Untersuchungsverfahrens keine vollendeten Tatsachen geschaffen und keine Gewaltakte, insbesondere keine Feindseligkeiten erfolgen dürfen (Moratorium). Diese Konsequenz wird in beinahe allen neuen Vorschlägen zur Friedenssicherung gezogen. Auch dies bedeutet eine radikale Entwicklung über die Haager Abkommen hinaus, die selbst für den Fall der sogenannten Médiation spéciale die Eröffnung der Feindseligkeiten während des Vermittlungsverfahrens zulassen.

Die Abgrenzung des Umfanges dieser weitgehenden Verpflichtungen bietet in doppelter Beziehung Schwierigkeiten: einmal hinsichtlich der Dauer der Bindung und sodann hinsichtlich ihres Inhaltes.

Was die Dauer anbelangt, so erfordert eine gründliche Untersuchung oft lange Zeit; sie ist schwer zum voraus zu be-

stimmen; anderseits kann einem Staate ein sehr langes Zuwarten nicht zugemutet werden, und man riskiert, durch eine unter Umständen als Verschleppung empfundene Behandlung der Angelegenheit die günstige psychologische Wirkung aufzuheben, die vom Zeitgewinn erwartet wird. In den Bryan-Verträgen und im sogenannten A-B-C-Vertrag von 1915 (Argentinien, Brasilien, Chile) ist eine, als Maximum gedachte Frist von 1 Jahr angesetzt. Ausnahmsweise mag ein Jahr nicht genügen, in der Regel dürfte diese Frist weit über das Erforderliche hinausgehen.

Das Verbot kriegerischer oder sonstiger eigenmächtiger Selbsthilfe muss eine gewisse Zeit über den Zeitpunkt hinausreichen, in welchem die Untersuchung abgeschlossen bzw. der Vermittlungsvorschlag erfolgt ist, d. h. es muss ein spatium deliberationis über die so gewonnene Diskussionsgrundlage gesichert sein. Als Dauer dieser Zusatzfrist ist von der League to enforce Peace 6 Monate angenommen. Die Bryan-Verträge enthalten keine derartige Stipulation.

Noch schwieriger ist die inhaltliche Bestimmung der Pflicht: Dass eigentliche Kriegsakte ausgeschlossen sein sollen, ist selbstverständlich; fraglich dagegen, ob Teil- oder Gesamtmobilisationen ebenfalls verbietbar sind. In den Bryan-Verträgen fand sich ursprünglich die Klausel, dass während des Wartejahrs die militärischen und maritimen Rüstungen nicht vermehrt werden dürften, sofern nicht besondere Rücksichten auf einen dritten Staat eine Abweichung von der Beschränkung rechtfertigten, in welchem Falle diese auch für die Gegenpartei entfiele. Diese Klausel ist nur in einen der Verträge aufgenommen worden, und zwar nur in den noch nicht ratifizierten Vertrag mit Honduras. Heikel ist auch die Umschreibung der sonstigen Einschränkungen, denen sich die Streitteile unterziehen müssen, bzw. der vorsorglichen Massnahmen, welche die Vermittlungs- und Untersuchungsinstanz soll anordnen dürfen. Wenn dem Rate der Vermittlungsbehörde keine verbindliche Kraft zukommen soll, wird es kaum möglich sein, dieser Instanz die Befugnis zu bindenden Zwischenverfügungen zu geben. Anderseits kann der Zweck der Vermittlung durch den Mangel solcher Kompetenz vereitelt werden.

c. Die dritte und wichtigste Form der Bildung besteht in der verpflichtenden Kraft des Vermittlungsvorschlages. Diese Konsequenz scheint von niemandem gezogen werden zu wollen; sie ist auch unannehmbar, da sie mangels genügender Rechtsnormen die Staaten völlig dem — vielleicht nicht immer uninteressierten — Ermessen des Vermittlers auslieferte. Die Bryan-Verträge bestimmen demnach ausdrücklich, dass nach Erstattung des Berichtes durch die Kommission jede Partei die volle Freiheit des Handelns zurückgewinne.

Anderseits ist diese Lösung auch nicht befriedigend. Es ist unter Umständen dem Frieden wenig gedient, wenn ein Staat, vielleicht mit dem stillen Vorsatz, auf jeden Fall Krieg zu führen, sich dem Vermittlungsverfahren unterzieht, um sich durch die Erfüllung dieser Formalität die Neutralität der übrigen Staaten zu sichern. Zeitgewinn mag in sehr vielen Fällen den Frieden sichern, aber nicht in allen.

Es läge deshalb nahe, noch einen Schritt weiterzugehen, und den Streitteilen zu verbieten, zum Kriege Zuflucht zu nehmen, nachdem in der Streitsache ein Vermittlungsvorschlag erfolgt ist. Das bedeutet in seinen Konsequenzen nichts anderes als ein Verbot des Krieges, es sei denn ein Krieg zur Erzwingung von Rechtsansprüchen, welche durch ein Schiedsgericht anerkannt sind, sowie zur Erzwingung der Einhaltung des Friedens. Auf dies laufen denn auch die radikalen Vorschläge hinaus.

d. Eine unter Umständen wichtige Verpflichtung betrifft die Veröffentlichung der Ergebnisse der Untersuchung bzw. des Vermittlungsvorschlages. Dazu könnte die weitere Verpflichtung treten, dass während der Dauer der Untersuchung in der Presse keine Nachrichten über den Streitfall erscheinen dürften.

3. Die Organisation der mit der Friedenssicherung betrauten Instanzen hat sich nach der besonderen Natur dieser Friedensmittel zu richten.

a. Für die Schiedsgerichte muss Unparteilichkeit und Sachkenntnis der Richter unter allen Umständen ausschlaggebend sein; dasselbe gilt für Untersuchungen, die reine Tatfragen abzuklären haben. Die Vermittlung aber kann so verschiedenen Zwecken dienstbar sein, dass die Organisation des Vermitteramtes je nach dem Zweck verschieden gestaltet werden muss. Betrachtet man die Vermittlung als eine Angelegenheit der in einem Streite befindlichen Staaten, so kommt es darauf an, dass die Vermittler das Vertrauen der Parteien geniessen. Ist dies der Fall, so ist es wahrscheinlich, dass letztere dem Vorschlage dieser mehr oder weniger Folge geben. Wenn dagegen das ausschlaggebende Interesse die Erhaltung des Friedens ist — wegen der Gefährlichkeit des Krieges für alle Staaten —, so muss hinter dem Vermittlungsvorschlag eine möglichst grosse politische Macht stehen. Die politische Autorität muss so stark sein, dass die Parteien es nicht riskieren dürfen, es auf eine Machtprobe ankommen zu lassen. Diese Macht wird aber nur hinter einem Vorschlag stehen, in dem die politisch ausschlaggebenden Staaten sich haben geltend machen können. Die sachliche Zweckmässigkeit und eine relative, durch das Zusammenwirken verschieden interessierter Staaten gewährleistete Unparteilichkeit sind allerdings notwendige

Voraussetzungen dafür, dass die Parteien ohne Hintergedanken auf die Vermittlung eingehen und dass dem Vorschlag eine genügende Zahl von Staaten Nachdruck zu verleihen bereit sein werden. Eine derartige Vermittlung enthält aber meist ein stark politisches Element, d. h. sie erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Realisierbarkeit des Vorschlages.

b. Die Haager Konventionen wie die Bryan-Verträge kennen nur Vermittlungen und Untersuchungen für Verhältnisse zwischen bestimmten Streitparteien, und zwar die Haager Abkommen nur solche von Fall zu Fall. Die Kommissionen der Bryan-Verträge dagegen sind für eine bestimmte, längere Dauer bestellt, während welcher Zeit sie alle an sie gelangenden Anstände behandeln.

Nun haben aber gerade die Balkankonflikte und ganz besonders die Krisis vom Juli 1914 gezeigt, dass an einem gefährlichen Streitfalle gleichzeitig viele Staaten interessiert sein können, und dass das parallele diplomatische Verhandeln in 5 oder 6 Staaten nicht nur unzweckmässig, sondern geradezu gefahrlich sein kann. Aber auch dann, wenn ein Streit äusserlich nur zwei Staaten angeht, kann er mittelbar doch andere Mächte so nahe berühren, dass diese sich mit ihm glauben befassen zu müssen. Wenn die Erhaltung des Friedens im allgemeinen Interesse angestrebt wird, so liegt es nahe, allen Staaten — oder wenigstens allen wichtigen — in einem solchen Konfliktsfalle Gelegenheit zur Herbeiführung eines friedlichen Ausgleiches zu geben.

Aus diesen Überlegungen sehen denn auch die neueren Vorschläge zur Friedenssicherung nicht je zwei Staaten dienende Kommissionen, sondern eine allgemeine Untersuchungs- und Vermittlungsinstanz vor, welche in jedem Falle zuständig ist. In diesem Falle ist es unerheblich, ob nur zwei oder mehrere Staaten in einen Konflikt verwickelt sind.

Die Bildung der für nur zwei Staaten zuständigen Kommissionen ist verhältnismässig einfach. Da sie gleichmässig das Vertrauen beider Parteien geniessen sollen, ist es gegeben, dass man sie nach den Normen für Schiedsgerichte (Haager Konvention von 1907, Art. 44) bestellt.

Viel komplizierter wird die Zusammensetzung, wenn die Kommission für eine Staatengesamtheit zu fungieren hat und es dabei hauptsachlich auf die Schaffung einer politisch wirksamen Vermittlung ankommt. d. h. auf eine Organisation zur Erzwingung des Friedens. In diesem Falle wird die Frage der Bevorzugung der Grossmächte, bzw. die Abstufung des Einflusses der Staaten besonders aktuell werden. Ebenso ist es notwendig, dass die in der Kommission sitzenden Mitglieder das Vertrauen

der Regierungen besitzen, welche sie ernannt haben; sie werden deshalb, im Gegensatz zu Schiedsrichtern, jederzeit abberufen werden können. Nur dann steht hinter ihnen der Einfluss ihres Landes. Ihre rein persönliche Kompetenz vermag diesen weder zu sichern noch zu ersetzen. Eine solche Vermittlungskommission bekäme vielleicht eine gewisse Verwandtschaft mit einer „réunion des ambassadeurs", sie müsste aber jedenfalls auf breiterer Grundlage ruhen und jedenfalls auch die am Streite beteiligten Staaten als Gleichberechtigte, nicht etwa als Objekte eines Verfahrens wie auf den Kongressen der Pentarchie (1815 bis 1822) zulassen. Die Vermittlungsinstanz darf aber keinesfalls zu umfangreich sein, nicht etwa einen Kongress darstellen. Um sie arbeitsfähig zu machen, muss eine Auswahl unter den Staaten erfolgen. Dabei scheint jedenfalls beachtenswert der Vorschlag betreffend die League to enforce Peace, das Mitspracherecht in Beziehung zu den Verpflichtungen zu setzen, welche ein Staat hinsichtlich der Erzwingung der Friedenssicherung übernimmt. Diese Verpflichtungen könnten z. B. für verschiedene Erdteile ungleich sein, so dass der Vermittlungsrat, je nach dem das Streitobjekt diesen oder jenen Erdteil betrifft, verschieden zusammengesetzt wäre.

Stellt man sich für die Organisation der Vermittlungsinstitution auf den Boden, dass es darauf ankomme, Berichte und Vorschläge zu erhalten, welche ihre Autorität und die Aussicht auf Anerkennung auf das Vertrauen gründen, welches die Parteien und dritte Staaten in die Unbefangenheit und Sachkunde der damit betrauten Personen setzen, so werden im wesentlichen die organisatorischen Grundsätze anwendbar sein, welche für Schiedsgerichte (unten V) gelten. Das gilt jedenfalls für solche Untersuchungskommissionen und Vermittlungen, welche einer ad hoc von den Parteien getroffenen Vereinbarung ihre Entstehung verdanken.

Sofern für die Bildung der Vermittlungsinstanz hauptsächlich politische Erwägungen ausschlaggebend sind, so könnte die Bildung besonderer Untersuchungskommissionen, denen die objektive, unparteiische Tatsachenfeststellung obläge, wohl in Frage kommen. Die Tätigkeit dieser wäre nicht eine von der Vermittlung unabhängige, sondern stellte eine Hilfsfunktion dar. Auf Grund des Untersuchungsergebnisses würde die Vermittlungsinstanz ihre Konklusionen bilden.

Unabhängig davon, ob bei der Bildung mehr der politische Gesichtspunkt oder mehr derjenige der Unparteilichkeit massgebend sein soll, ist es für die praktische Brauchbarkeit der Institution von entscheidender Bedeutung, dass die Vermittlungsinstanz eine gewisse Permanenz besitze und nicht, wie bis jetzt Schiedsgerichte, Untersuchungskommissionen und Vermittlungen, in jedem

Falle erst organisiert werden muss. Die Kommissionen der Bryan-Verträge sind für eine bestimmte Dauer besetzt; sie können sich ohne weiteres vereinigen. Handelt es sich um eine für einen grössern Kreis von Staaten zuständige Instanz, so kann diese eine tatsächliche Permanenz haben, wenigstens ein Kern dieser, eine Präsidialkommission. Diese letztere würde zweckmässigerweise auf einer tunlichst neutralen Basis gebildet, wenn im übrigen das politische Moment für die Bildung der Instanz als solcher massgebend wäre.

Während auf dem Gebiete des Vermittlungssystems seit der II. Haager Konferenz eine bedeutende Entwicklung der Auffassungen erfolgt ist, steht man im Schiedswesen immer noch vor den gleichen Problemen, welche 1899 und 1907 erörtert worden sind. Die Hauptfragen sind: In welchem Umfange ist ein Zwang zur Einlassung auf das gerichtliche Verfahren zu begründen und wie wird im Einzelfalle die Rechtsfrage formuliert? Wie ist das Gericht zu organisieren: als von Fall zu Fall zu bildendes Schiedsgericht oder als ständiges Tribunal in möglichster Annäherung an die Grundsätze, welche die moderne staatliche Justizorganisation beherrschen? Alle Fragen des Verfahrens scheiden als verhältnismässig nebensächlich vorderhand aus. Dagegen mag schon im Stadium der grundsätzlichen Erörterung die Frage der Schaffung internationaler Instanzen für private Klagen erwogen werden. V. Die Schiedsgerichte.

1. Es gehört zum Wesen des Schiedsspruches, dass ihm die Parteien Folge geben müssen (Haager Konvention von 1907, Art. 37). Wenn sie sich einmal auf das Schiedsverfahren eingelassen haben, so sind sie endgültig gebunden, ungleich dem Falle der Vermittlung, selbst dann, wenn die Pflicht besteht, einen Vermittlungsvorschlag abzuwarten.

2. Die Zurückhaltung der Staaten hinsichtlich der Eingehung der Verpflichtung, Streitigkeiten schiedsgerichtlich beurteilen zu lassen (Einlassungspflicht), ist deshalb begreiflich; um so mehr als weitgehende Unsicherheit über die Rechtsnormen besteht, nach denen ein Streitfall zu entscheiden ist.

a. Dass nur Rechtsstreitigkeiten schiedsgerichtlich beurteilt werden können ist selbstverständlich; aber gerade die Abgrenzung des Begriffes der Rechtsstreitigkeit, dessen, was „justiciable", „arbitrable" ist, bietet grosse Schwierigkeit. Um diesen Schwierigkeiten zu entgehen, enthalten die meisten Schiedsverträge die sogenannte Ehren- und Interessenklausel, wonach ein Staat die für Rechtsstreitigkeiten grundsätzlich bestehende Einlassungspflicht peremtorisch im Einzelfall ablehnen kann dadurch, dass er geltend macht, dass der Streitfall seine Ehre und vitalen Interessen (Unabhängigkeit) berühre. Streng interpretiert wäre

die Klausel kein Hindernis für eine bedeutende Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit; bei dem dermaligen Stande der Moral in der Staatenpolitik bedeutet sie, dass diese Schiedsabkommen blosse Postulate, ohne wirklich bindende Kraft, aufstellen.

Es ist jedoch die Tendenz unverkennbar, der Schiedsgerichtsbarkeit eine sichere, aber scharf abgegrenzte Geltung zu verschaffen. Daher die enumerative Bestimmung gewisser Arten von Rechtsverhältnissen, namentlich Staatsverträgen, hinsichtlich welcher auf die Ehren- und Interessenklausel verzichtet wird, oder der allgemeine Verzicht auf die Klausel unter Vorbehalt besonders wichtiger Materien. In einem und im andern Falle oder auch da, wo die Verpflichtung generell unter die Ehrenklausel gestellt ist, kann die Vorfrage, ob in concreto die Einlassungspflicht besteht, einem besonderen Verfahren vorbehalten werden, wenn nicht das Gericht selber über seine eigene Kompetenz entscheidet.

b. Wenn ein ernstlicher Versuch zur Begründung einer festeren Friedensordnung gemacht wird, so wird auch das Schiedswesen oder, allgemeiner gesprochen, das richterliche Element in der internationalen Rechtsordnung eine Verstärkung erfahren müssen. Wenn auch nicht in gleichem Masse wie bei der Vermittlung politischer Konflikte, so besteht doch auch bei der richterlichen Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten die Wünschbarkeit einer Kollektivorganisation, da sich die Streitigkeiten häufig nicht in Rechtsverhältnisse zwischen nur je zwei Parteien zerlegen lassen. Ein „Weltschiedsvertrag“ könnte alle Streitverhältnisse ohne Rücksicht auf die Zahl der beteiligten Staaten erfassen.

Solange neben den Schiedsverträgen keine Abmachungen für eine wirksame Vermittlung in den übrigen Streitigkeiten bestehen, bietet die Abgrenzung der Schiedsgerichte stets folgendes Dilemma: entweder wird im Interesse einer scharfen Umschreibung der „arbitrabeln“ Fälle der Wirkungskreis des Schiedsgerichtes zu sehr eingeschränkt oder, wenn der Kreis weitgezogen wird, entsteht das Bedürfnis nach Vorbehalten, welche das Ganze illusorisch machen können. Sobald aber alles das, was von der Schiedsgerichtsbarkeit nicht erfasst wird, unter das Untersuchungs- und Vermittlungsverfahren fällt, wird man ohne Bedenken die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit auf Fälle einschränken können, die zweifellos wesentlich Rechtsstreitigkeiten sind und die Existenz des Staates nicht tangieren können. Oder aber es wird der Kreis der „arbitrabeln“ Fälle sehr weit gezogen, der Entscheid über die Zulassigkeit der Ehren- und Interessenklausel aber im Einzelfall der Vermittlungsinstanz vorbehalten. Im einen und im andern Fall ergänzt das anpassungsfähige, auf die Würdigung politischer und psychologischer Tatsachen besser abgestimmte Vermittlungsverfahren den starreren Rechtsweg.

c. Als Rechtsstreitigkeiten, die der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit unterworfen werden könnten, dürften folgende in Betracht kommen:

α. Auslegung und Anwendung von Staatsverträgen. Hier ist durch die von den Parteien selber vereinbarte Rechtsnorm die Grundlage für die Entscheidung gegeben.

β. Gebietsfragen auf der Grundlage des Status quo (Grenzfragen, Gebiete mit effektiv bestrittener oder latenter Gebietshoheit).

γ. Verantwortlichkeit für rechtswidrige Handlungen, ausser Vertragsverletzungen.

δ. Höhe des Schadenersatzes in Fallen, in denen die Ersatzpflicht anerkannt ist.

ε. Staatsangehörigkeit.

ζ. Exterritorialität von Personen und Sachen.

Eine generelle, alle Rechtsstreitigkeiten umfassende Bestimmung kann als subsidiäre oder einzige Regel in Betracht kommen, wenn jede Partei die Möglichkeit hat, die Pflicht zur Annahme des Schiedsgerichtes im Einzelfalle abzulehnen. Diese Ablehnung sollte aber, wenn möglich, nicht mehr, wie es jetzt in der Regel ist, in das Ermessen der belangten Partei gelegt sein, sondern eine unbefangene Instanz sollte darüber entscheiden. Die starrste Formel — sie hat in einzelnen Schiedsverträgen Aufnahme gefunden — gibt den Vorentscheid, ob ein Fall arbitrabel ist, dem Gerichte selbst. Nun liegt aber in der Übertragung eines unter Umständen so eminent politischen Entscheides an ein Gericht die Versuchung für dieses, aus der Rolle des Richters wieder, wie das früher nicht selten der Fall war, in diejenige des Vermittlers zu verfallen, oder aber es besteht die Gefahr, dass das rein juristische Element zum Schaden der Annehmbarkeit des Urteils und zum Nachteil des Schiedsgerichtsgedankens überwiegt. Im Gegensatz dazu ist die politisch anpassungsfähigste Lösung die, welche den Streit darüber, ob ein Fall „arbitrabel" sei, zum Gegenstand einer blossen Vermittlung macht. Der belangte Staat bleibt frei; aber er kann sich dem Schiedsverfahren praktisch kaum entziehen, wenn die Vermittlung die Annahme des Schiedsgerichtes empfiehlt. Der Vermittler ist bei seinem Rate nicht an Rechtsnormen gebunden.

Auf der mittleren Linie zwischen diesen beiden Lösungen bewegt sich der Vorschlag zu einer „League to enforce Peace". Danach würde die Entscheidung einem besondern Konfliktshof anheimgestellt, der zur Hälfte vom ständigen Schiedsgericht, zur Hälfte vom ständigen Vermittlungsrat gewählt würde und ein weiteres Mitglied als Vorsitzenden selber beriefe. Bei dieser Zu-

sammensetzung wäre eine Gewähr geboten, dass sowohl die vorwiegend rechtlichen Auslegungs- als die vorwiegend politischen Ermessensfragen richtig gewürdigt werden. Je nachdem für die Abgrenzung der „arbitrabeln" Fälle gewählten System (Enumeration oder Ehrenklausel) werden wesentlich Fragen der einen oder der andern Art zu entscheiden sein.

Die Schwierigkeiten, auf welche bis jetzt die Versuche gestossen sind, eine grössere Zahl von Staaten auf streng bindende Schiedsverpflichtungen festzulegen, hat die schweizerische Delegation auf der II. Haager Konferenz dazu geführt, ein System vorzuschlagen, welches den einzelnen Staaten ein gewisses Wahlrecht in bezug auf die dem Obligatorium unterstellten Rechtsverhältnisse gewährt. In der Tat, je grösser der Kreis der an einem Schiedsvertrag beteiligten Staaten ist, um so weniger wird eine Regierung geneigt sein, bedingungslose Pflichten zu übernehmen. Die Wahl könnte sich auf Materien und Kontrahenten beziehen.

3. Nächst der Zuständigkeitsfrage ist die Frage der Organisation der internationalen Gerichte am wichtigsten.

a. Soweit diese auf Vereinbarungen unter je zwei Staaten beruhen — seien es für einzelne Streitfälle gebildete oder sogenannte institutionelle Schiedsgerichte — sind die von den Haager Konventionen angenommenen Grundsätze für die Bestellung der Richter als die gegebenen zu betrachten. Die meisten Schiedsgerichtsverträge haben sie ohne wesentliche Änderung übernommen. Wenn das Richterkollegium in jedem einzelnen Falle durch die Parteien neu gebildet wird, so hat dies den allerdings nicht unbestrittenen Vorzug, dass jede Partei mindestens der Hälfte der Richter volles Vertrauen entgegenbringt und dass das Kollegium im Hinblick auf den von ihm zu beurteilenden Fall ausgewählt wird. Ein wesentlicher Nachteil aber ist die Verzögerung der Streiterledigung, die sich daraus ergibt und die einer illoyalen Partei Gelegenheit bietet, sich ihrer Verpflichtungen vielleicht zu entziehen. Von vielen wird aber besonders beanstandet, dass ein solches ad hoc und dabei von den Parteien berufenes und zudem teilweise aus Angehörigen der Streitteile bestehendes Gericht nicht die Unbefangenheit besitze, die für die Ausübung der Justiz notwendig sei. Im weitern kann durch solche für Einzelfälle gebildete und in ihrer Zusammensetzung völlig wechselnde Gerichte eine einheitliche, zusammenhängende Rechtsprechung nicht geschaffen werden. Eine wesentliche Förderung des Völkerrechtes sei auf diesem Wege nicht möglich, und doch bedürfe dieses auf zum Teil schwankenden Gewohnheiten beruhende, nicht kodifizierte Recht mehr als

ein anderes der Weiterbildung und Befestigung durch Richterrecht (judge made law).

b. Vor allem in den Vereinigten Staaten besteht eine sehr starke Strömung zugunsten eines den nationalen obersten Gerichten nachgebildeten internationalen Gerichtes. Die Bestrebungen der Union auf der II. Haager Konferenz scheiterten nicht etwa an dem Widerstand der Grossmächte, sondern vor allem an demjenigen der Nicht-Grossmächte, welche bei der Besetzung des Gerichts in ihrem Anspruch auf Gleichheit verletzt werden sollten. So wurde das Projekt als Torso, d. h. unter Weglassung der die Zusammensetzung des Richterkollegiums betreffenden Bestimmungen, in der Form eines „vœu" der Schlussakte einverleibt. Auch hiergegen machte die Schweiz bei der Unterzeichnung einen Vorbehalt, da der Bundesrat grundsätzliche Bedenken gegen nicht frei gebildete internationale Gerichte hatte (Botschaft vom 28. Dezember 1908, Bundesbl. 1909, Bd. I, S. 21).

Da die Zahl der Streitigkeiten unter Staaten, die richterlich ausgetragen werden müssen, voraussichtlich nie sehr gross sein wird, besteht wohl kaum ein wirkliches Bedürfnis nach einem ständigen Gericht. Auch wenn ein solcher Gerichtshof permanent ist, wird er vermutlich doch nur selten in Tätigkeit sein. Zwar behaupten die Anhänger des ständigen Gerichtes, dass, sobald einmal ein internationaler Gerichtshof bestehe, er jederzeit zugänglich sei und durch das Ansehen seiner Richter das Vertrauen der Staaten geniesse, diese ihm eine grosse Zahl von Streitigkeiten zur Beurteilung zuweisen werden, die jetzt latent seien oder Gegenstand fruchtloser diplomatischer Verhandlungen bilden. Das mag sein, ist aber völlig ungewiss. Es scheint auch gar nicht wünschbar, dass die Regierungen allzuviel miteinander prozessieren. Wollen beide Parteien einen Streit unparteiischen Richtern übertragen, so können sie dies jetzt auch ohne Schwierigkeit erreichen. Erzwingt aber die eine Partei gegen die andere den Richterspruch, so wird die Stimmung der andern nicht besser, auch wenn ein ständiges Gericht das Urteil fällt.

Die Bedeutung eines wirklich ständigen Gerichtes liegt darin, dass es in kürzerer Zeit als ein erst zu bildendes in Funktion treten kann, dass es eine einheitliche Rechtsprechung schaffen kann und namentlich, dass es politisch unabhängiger, dem Einzelfall gegenüber selbständiger dasteht. Das gefühlsmässige Moment, die Betonung der Unabhängigkeit der Justiz auch gegenüber souveränen Staaten, ist das für diese Bewegung Entscheidende, und es kann nicht wohl bestritten werden, dass in den Aufbau einer Staatenorganisation zur Friedenssicherung ein solches Gericht wohl passen würde.

Die von den Parteien in jedem Falle zu bildenden Gerichte wären dadurch nicht ausgeschlossen, wiewohl die Befürchtung des Bundesrates (Botschaft l. c. S. 21) nicht unbegründet ist, dass sie durch ein ständiges Gericht nach und nach verdrängt würden; immerhin nur, wenn dieses Gericht ein grosses Ansehen geniesst, und das ist nur bei einem unparteiischen Gericht vorhanden. Ein Ausgleich zwischen den beiden Standpunkten liesse sich vielleicht in der Weise finden, dass die Staaten sich die Bildung von Richterkollegien ad hoc vorbehalten können und dass das ständige Gericht erst dann zuständig wird, wenn diejenige Partei, welche den Vorbehalt zugunsten eines Gerichtes für den Einzelfall gemacht hat, in der Bestellung ihrer Richter säumig ist.

c. Wenn ein ständiges Gericht, das für eine Mehrheit von Staaten zuständig sein soll, zu bilden ist, so entsteht sofort die Frage: ist das Gericht arbeitsfähig, wenn alle Staaten des Verbandes darin vertreten sind? Sind alle Verbandsstaaten in der Lage, geeignete Richter zu stellen? Wenn nein, wie ist die Bestellung eines Richterkollegiums möglich, das arbeitsfähig und unbedingt vertrauenswürdig ist?

Hier muss vor allem festgelegt werden, dass in einem Gericht, dem in vollem Mass die Eigenschaft einer unparteiischen, nur auf das Recht gegründeten Instanz gewahrt sein soll, kein Platz für grosse und kleine Staaten ist, sondern nur für Persönlichkeiten, die als Menschen und Rechtskundige Achtung und Vertrauen geniessen. Gleichwohl findet sich in verschiedenen Projekten die Bevorzugung der Grossmächte bei der Organisation des ständigen Gerichtshofes. Beim Prisenhof war dies theoretisch zwar auch sehr zu beanstanden, konnte aber aus Gründen der Opportunität wohl in Kauf genommen werden, da der Prisenhof praktisch eine Beschränkung der Grossmächte bedeutet und den andern Staaten lediglich Vorteile gebracht haben würde. Bei einem Gerichtshof für allgemeine Rechtsprechung ist eine differentielle Behandlung ohne irgendwelche Berechtigung. Allerdings ist auch die mechanische Anwendung des Gleichheitsprinzips unzweckmässig, da auf diesem Wege das Richterkollegium zu gross wird und nicht jeder Staat über eine geeignete Persönlichkeit verfügt, die das Richteramt annehmen würde bzw. die wirklich geeignete entsenden wird.

Es wird sich darum handeln, gegebenenfalls auf die verschiedenen schon 1907 gemachten Vorschläge zurückzukommen, nach welchen ein passendes Richterkollegium gebildet werden könnte. Wird das Hauptgewicht auf die Permanenz und Einheitlichkeit des Kollegiums gelegt, so erscheint es am richtigsten in folgender Weise vorzugehen: jeder Staat macht Vor-

schläge wie für die Schiedsrichterliste des sogenannten Ständigen Schiedshofes im Haag. Aus diesen Vorschlägen wählen die Staaten die erforderlichen Richter und Ersatzmänner, wobei diejenigen, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen, gewählt sind. Dieses System kann variiert werden, um verschiedenen Rücksichten Rechnung zu tragen; es kann eine Mindestzahl von Stimmen zur Wahl erforderlich sein; es kann gewissen Rechtsgebieten oder Kontinenten eine bestimmte Vertretung gesichert werden — letzteres ist allerdings ein anfechtbares Prinzip.

Wenn weniger auf eine gleichbleibende Besetzung des Gerichtes gesehen wird als auf eine solche Zusammensetzung, welche den Parteien möglichst wenig Misstrauen einflösst, so könnten die Parteien, ähnlich wie bei der Bildung von Geschworenenlisten, so viele Richter rekusieren als ausscheiden müssen, um das Gericht auf seine normale Besetzung zu bringen. Bei dieser Ordnung könnte jeder Staat einen Richter für das Gericht bezeichnen, und es hinge lediglich von der Allgemeinheit des Vertrauens, das dieser Richter genösse, ab, ob er effektiv zum Richteramt berufen wird. Es ist eine Frage für sich, ob die Parteien nie oder immer durch ihre Richter vertreten sein dürfen.

d. Wenn ein ständiges Gericht, gleichviel ob mit permanenten oder wechselnden Richtern, geschaffen wird, muss es eine ständige Geschäftsleitung haben. Für diese würde das Rekusationssystem vielleicht nicht die leistungsfähigste, aber doch die am wenigsten anfechtbare Besetzung liefern. Jeder Staat würde ein, vielleicht beschränktes, Rekusationsrecht ausüben; unter den verbleibenden Kandidaten fände eine Wahl nach relativer Mehrheit statt.

4. Im Schiedsrecht spielt eine bedeutende Rolle das sogenannte Compromis, d. h. die Verabredung, die zu treffen ist, um ein durch Vertrag zum voraus geschaffenes, sogenanntes institutionelles Schiedsgericht in einem Einzelfall in Wirksamkeit treten zu lassen (Haager Konvention von 1907, Art. 52). Dieses Compromis ist, da es unter Umständen viele und heikle Punkte (z. B. die dem Gericht vorzulegende Rechtsfrage) zu regeln hat, eine Ursache erheblicher Verzögerung, selbst eine Gelegenheit für die belangte Partei, sich dem Verfahren zu entziehen. Eine unannehmbare Forderung ist es, dass das Compromis, das nur ein Vollzugsakt auf Grund des bestehenden Schiedsvertrages ist, selber wie ein neuer Staatsvertrag behandelt und den Parlamenten zur Genehmigung vorgelegt werden soll (z. B. Vertrag der Schweiz mit den Vereinigten Staaten).

Aufgabe eines allgemeinen Schiedsvertrages müsste sein, die dem Compromis vorbehaltenen Punkte nach Möglichkeit zu be-

schränken oder dieses ganz zu beseitigen. Wenn ein ständiges Gericht gebildet wird, ist das Compromis auch gar nicht nötig in Fällen, wo für die belangte Partei der Einlassungszwang besteht. Die Rechtsfrage ist von der klagenden Partei zunächst zu formulieren; im weitern ist es Sache des Gerichtes, zu bestimmen, worüber es zu urteilen hat. Die Besetzung des Richterkollegiums und die Verfahrensangelegenheiten sind im allgemeinen Vertrage niederzulegen oder von der Prozessleitung zu ordnen. Wenn ein Compromis als allgemeine Regel, etwa zur Schonung der Empfindlichkeit der Staaten, nötig erscheint, muss Vorsorge getroffen werden, dass sein Zustandekommen und damit das weitere Verfahren nicht durch mangelnde Willenseinigung der Parteien vereitelt werden kann. Art. 53 der Haager Konvention von 1907 enthält eine Lösung dieser Frage; allerdings eine zu komplizierte. Besteht ein ständiger Vermittlungsrat, der mangels Einigung der Parteien sich zunächst mit jeder Streitigkeit zu befassen hätte, so wäre dieser die gegebene Instanz, um durch Formulierung des Compromisses den Fall an das Gericht zu leiten.

5. Die Konvention von 1907 über den Prisenhof sieht vor, dass Private, die durch völkerrechtswidrige Akte eines Staates geschädigt sind, diesen vor dem internationalen Prisenhof — allerdings nur in Weiterziehung letztinstanzlicher nationaler Urteile — belangen können. Auch die sogenannte Porter-Konvention dient materiell dem gleichen Zweck, da hier das Schiedsverfahren unter Staaten vertragliche Forderungen Privater betrifft. Sodann hat das Deutsche Reich 1907 für die III. Konferenz einen Vorschlag betreffend Schaffung eines oder mehrerer internationaler Gerichtshöfe in Aussicht gestellt, welche als Appellationsinstanz über den nationalen Gerichten stünden für Fälle, wo Klagen sich auf Normen des internationalen Vertragsrechtes stützen (z. B. Konvention betreffend literarisches und künstlerisches Eigentum, Weltwechselrecht usw.).

Wenn die diplomatischen Anstände, welche aus der Wahrnehmung von Rechtsverletzungen, begangen in einem Staat zum Schaden von Bürgern oder Einwohnern eines andern Staates, aus den Weg eines ordentlichen internationalen Verfahrens geleitet werden könnten, so würde dies unter Umständen eine wesentliche Entlastung des diplomatischen Verkehrs von politisch meist unwichtigen, aber schwer lösbaren Konflikten zur Folge haben. Immerhin wird man bei der Abgrenzung der Möglichkeiten solcher Weiterziehung vermeiden müssen, dass dadurch eine besondere und höhere Appellationsinstanz für Ausländer geschaffen werde. Da einzelne Staaten nicht zulassen, dass Forderungen gegen sie, auch nicht von Ausländern, auf dem ordentlichen Rechtswege

eingeklagt werden können, so ist für diese Gerichtsbarkeit ebenfalls ein internationales Gericht in Vorschlag gebracht worden, das die von der Porter-Konvention vorgesehene Gerichtsbarkeit ersetzen könnte. So würde nach dem Vorschlag für eine „Leage to enforce Peace" aus dem ständigen internationalen Gerichte eine „Court of Claims" gebildet werden können. Wenn die internationale Gerichtsbarkeit von reinen Staatenkonflikten auf Konflikte von Bürgern mit Staaten ausgedehnt wird, wie dies nach Art. 113 der Bundesverfassung der Fall ist, so würde einem solchen internationalen Gericht eine wirklich ständige Tätigkeit und damit die Möglichkeit der Ausbildung einer eigentlichen Rechtsprechung möglich sein. Vom Standpunkte der Friedenssicherung aus kann jedoch diese ganze Art von Gerichtsbarkeit als eine Sache von sekundärer Bedeutung betrachtet werden.

VI. Weiterbildung des Völkerrechtes durch Staatenkonferenzen.

1. In allen Vorschlägen über eine neue Staatenorganisation finden sich Bestimmungen über einen Staatenkongress, dem — gewissermassen als Legislative — die Fortbildung des Völkerrechtes zukäme, soweit dieses nicht auf partikulären Verträgen beruhen soll.

a. Dass man dabei über die bisherigen Haager Konferenzen in manchen Punkten hinausgehen muss, ist unbestreitbar, da die organisatorischen Mängel namentlich der II. Konferenz allgemein zugegeben worden sind. Über die Art und Weise, wie die III. Konferenz hätte vorbereitet und wie auf ihr hätte verfahren werden können, ist dem Politischen Departement bereits unterm 22. April 1914 ein ausführlicher Bericht erstattet worden. Durch die seither eingetretenen Ereignisse ist manches, was dort ausgeführt ist, überholt und gegenstandslos geworden. Im wesentlichen aber passen die in jenem Bericht gemachten Ausführungen auch auf Konferenzen innerhalb eines Staatenverbandes, der stärkere Friedensgarantien bietet, als sie jetzt bestehen.

b. Allerdings wäre es möglich, unter der Voraussetzung einer durchgreifenden Neugestaltung der internationalen Beziehungen den Staatenkonferenzen gesetzgeberische Befugnisse, nicht nur die Aufgabe der Vertragsvorbereitung zu geben. In dieser Richtung sind die verschiedenartigsten Vorschläge gemacht worden, doch erscheint hier eine skeptische Beurteilung der Aussichten besonders am Platze. Es ist wohl denkbar, dass unter dem Eindruck des Krieges die Staaten zu weitgehenden Einschränkungen ihrer Selbständigkeit zum Zweck der Vermeidung kriegerischer Konflikte bereit sind — und in den Schiedsverträgen ist ja bereits ein Anfang dazu gemacht. Dagegen ist es unwahrscheinlich, dass die Staaten einem allgemeinen Kongress Befugnisse einräumen würden, wie sie nicht einmal in eigentlichen Staaten-

bünden bestanden haben, d. h. einer irgendwie gebildeten Mehrheit das Recht verleihen, für alle direkt bindende Rechtssätze aufzustellen Es wäre dies ein Extrem gegenüber dem jetzigen Zustand, wo jeder Staat nach Belieben einem Vertrage beitreten kann oder nicht, selbst dann, wenn der von der Konferenz ausgearbeitete Entwurf seinen Wünschen gemäss abgefasst und von ihm unterzeichnet worden ist. Bei der schiedsgerichtlichen Erledigung konkreter Streitfälle handelt es sich immer um eine abgegrenzte, an das Bestehende anknüpfende Angelegenheit, nur um die Feststellung eines Rechtsverhältnisses, nicht um einen Eingriff in ein bestehendes Recht. Die Vermittlung berührt erst recht nicht die formelle Unabhängigkeit der Staaten. Dagegen würde das Gesetzgebungsrecht einer Staatenkonferenz, wenn es nicht vertraglich auf ganz bestimmte und relativ untergeordnete Gebiete beschränkt wäre, eine eigentliche Aufgabe der Souveränität der Staaten zur Folge haben.

Selbst wenn eine Möglichkeit für eine derartige Änderung der völkerrechtlichen Rechtsbildung bestünde, so müsste in diesem Punkte die Frage der Berücksichtigung der relativen Machtverhältnisse der Staaten ganz besondere Bedeutung erlangen. Weder werden sich die Grossmächte von den übrigen Staaten, noch diese von den ersteren majorisieren lassen wollen.

Die Notwendigkeit einer nicht auf Freiwilligkeit beruhenden Rechtssetzung erscheint auch nicht zu bestehen. Wenn man von Krieg und Neutralität absieht — zwei Erscheinungen, die gerade durch die Friedenssicherung ihre aktuelle Bedeutung verlieren sollen —, so ist eine allgemeine vertragliche Kodifikation des Völkerrechts kaum ein dringendes Bedürfnis. Die Beziehungen der Staaten sind durch die von dem Prinzip der Unabhängigkeit der Staaten bestimmten Normen des gemeinen Rechts und in sehr weitem Umfang durch Partikulär- und Kollektivverträge geregelt. Die weitere vertragsmässige Fixierung des gemeinen Rechts mag dem freien Willen der Staaten überlassen bleiben, wenn zweckmässige Einrichtungen für die Sicherung des Friedens gegeben sind. Die Anpassung des Rechts an die sich wandelnden Verhältnisse hat viel eher durch Vertragsschlüsse unter einer beschränkten Zahl von Staaten und durch politisch kluge Vermittlung bestimmter Gegensätze als durch eine allgemeine Gesetzgebung zu erfolgen. Mag eine umfassende Kodifikation des Rechts auch für die Austragung internationaler Streitigkeiten ihren Wert haben, so hat man doch den Eindruck, dass die Schaffung einer rechtsetzenden Instanz in der Völkergesellschaft hauptsächlich einer doktrinären Auffassung entspricht, die unter dem Einfluss der staatsrechtlichen Theorien von der

Gewaltentrennung und der Geschlossenheit der Kodifikationen steht. Es erscheint auch unzweckmässig, die ohnehin schon schwierige Aufgabe der Organisation eines Völkerbundes noch mit dem fast unlösbaren Problem einer internationalen Legislative zu komplizieren und die Opposition der zur Ratifikation berufenen Parlamente zu wecken.

Für die Staatenkonferenzen wird deshalb wohl an dem Vertragsprinzip festgehalten werden müssen, d. h. die Beschlüsse der Konferenzen binden nur die ratifizierenden Staaten. Dagegen sollte — wie schon in dem Bericht von 1914 ausgeführt wurde — das sogenannte Einstimmigkeitsprinzip aufgegeben werden, wonach ein einziger Staat — natürlich in Wirklichkeit nur eine Grossmacht — die Aufnahme eines Mehrheitsbeschlusses in die Schlussakte der Konferenz soll vereiteln können. Die Mehrheit einer Konferenz soll Beschlüsse fassen können für die Staaten, die sich binden wollen. Ein Vorbild dafür bilden die sogenannten eidgenössischen Conclusa (eidg. Konkordate) im eidgenössischen Staatsrecht vor 1848. Solange keine Majorisierung möglich ist, wird auch der Grundsatz der gleichmässigen Vertretung aller Staaten sich für die Staatenkonferenzen aufrecht erhalten lassen.

Verpflichtende Mehrheitsbeschlüsse, allerdings wohl nur solche mit stark qualifizierter Mehrheit, könnten annehmbar sein für Ausführungsbestimmungen im Rahmen der von dem Völkerbund aufgestellten Satzungen, die selber nur durch Vertrag, d. h. durch Übereinstimmung aller Verbandsstaaten, geändert werden könnten. Ansätze zu einer solchen Ausgestaltung finden sich im Recht der bestehenden internationalen Unionen.

c. Was die Vorbereitung der Staatenkonferenzen anbelangt, so könnte, wenn ein ständiger Untersuchungs- und Vermittlungsrat besteht, dieser als Ausschuss des Staatenverbandes diese Aufgabe übernehmen. Es sprechen aber auch in diesem Falle Gründe für eine Trennung dieser Funktionen. Wenn die Konferenzen des Völkerbundes als Fortsetzung der Haager Konferenzen oder als innerer Ring innerhalb dieser verwirklicht würden, und damit voraussichtlich an den Haag gebunden blieben, so würde auch die Frage des Sitzes der Untersuchungs- und Vermittlungsinstanz zugunsten der Niederlande präjudiziert, sofern dieses Organ des Völkerbundes auch den permanenten Ausschuss der Konferenzen bildete. Es liegt weder im Interesse der Schweiz noch der Friedensinstitutionen selber, dass letztere in einem einzigen Lande konzentriert würden. Es ist wohl denkbar, dass das richterliche Organ im Haag, der Vermittlungsrat in einem andern Staat — jedenfalls nicht in einer Grossmacht — seinen ständigen Sitz hätte, während die Konferenzen — einem 1907 vereitelten Wunsche der Vereinigten Staaten entsprechend — ambulant wären.

2. Die Ziele und **Aufgaben der rechtssetzenden Tätigkeit** der Staatenkonferenzen dürften — wie dies schon bei den Haager Konferenzen der Fall war — zunächst in dem Einzelausbau der Friedensorganisation liegen. Wenn der Friedensvertrag oder eine gleichzeitig mit ihm zu treffende Vereinbarung die Friedenssicherung schaffen würde, so könnte es sich vermutlich vorerst nur um eine Festlegung der Hauptpunkte handeln, immerhin so, dass die Institutionen sofort wirksam werden könnten. Die Ausgestaltung dieser Organisation jedoch würde vermutlich späteren Verhandlungen vorbehalten bleiben müssen.

Die zweitwichtigste — und dem äussern Umfange nach grösste — Aufgabe der Haager Konferenzen war die Kodifizierung des Kriegs- und Neutralitätsrechtes. Es ist anzunehmen, dass für Verträge dieser Art in absehbarer Zeit wenig Interesse und Neigung vorhanden sein wird. Nur im Zusammenhang mit der Ordnung der Sanktionen (unten sub IX) mag eine Reform dieser Materie im Sinne der Differenzierung der Rechte und Pflichten der Neutralen und Kriegführenden je nach den Umständen, unter denen der Krieg begonnen wurde, in Betracht gezogen werden.

Ein Bedürfnis, andere Gebiete des Völkerrechts zu kodifizieren, hat sich bis jetzt nicht gezeigt, obwohl eine subsidiär geltende Regelung des Niederlassungs-, Staatsangehörigkeits- und Schiffahrtsrechtes, vielleicht auch eine solche des Verantwortlichkeitsrechtes, Vorteile bieten und der Vermittlungs- und Schiedsgerichtspraxis festere Grundlagen geben könnte. Das Normale aber wird bleiben, dass jeder Staat in seinem Gebiete völlig autonom bleibt und dass da, wo ein Bedürfnis nach Aufstellung eines Einheitsrechtes und von Kollisionsnormen besteht, vertragliche Abmachungen zwischen den hauptsächlich interessierten Staaten getroffen werden. Eine Notwendigkeit zur Aufstellung universell anerkannter Normen liegt nur da vor, wo die Staatsgewalten in unmittelbaren Konflikt kommen, ohne dass die eine einen unbestreitbaren Vorrang (z. B. wegen der Gebietshoheit) beanspruchen kann (Freiheit der Meere) oder da, wo die Beziehungen zwischen zwei Staaten abhängig sind von dem Verhalten eines Dritten (Neutralität, Binnenschiffahrt, Transit von Gütern aus Binnenstaaten, Transit exterritorialer Personen und Sachen u. a. m).

3. Es ist auch schon die Idee vertreten worden, dass die Staaten gewisse **völkerrechtliche Grundrechte** ähnlich den verfassungsmässigen Grundrechten statuieren sollten. Man verspricht sich davon eine ähnliche moralische Wirkung we von den historischen Deklarationen von 1776 und 1789. Der Gedanke ist nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen, aber es bestehen doch grosse Bedenken dagegen. Wenn in diesen Grundrechten die Unverletzlichkeit des territorialen Besitzstandes, die Autonomie

jedes Staates innerhalb seines Gebietes, die freie Benutzung der hohen See und ähnliches ausgesprochen wird, so handelt es sich nur um Formulierung bereits anerkannter Sätze, um Selbstverständlichkeiten, die, weil keine Beschränkungen der Staaten darstellend, von diesen wohl auch kaum beanstandet würden. Solche Thesen könnten aber auch die Vermittlung von Interessengegensätzen erschweren, wenn das Recht auf absolute Autonomie noch besonders verbrieft würde. Würden diese Grundrechte dagegen im Sinne der Gemeinschaftsinteressen und einer gewissen internationalen Freizügigkeit abgefasst, so wäre starker Widerspruch zu gewärtigen oder man müsste zu vagen, nichtssagenden Gemeinplätzen Zuflucht nehmen.

Drei Hauptforderungen, die nationale Politik betreffend, werden im Interesse der Friedenssicherung aufgestellt: sogenannte Demokratisierung der auswärtigen Politik, Schutz der Nationalitäten, Rüstungsbeschränkung. VII. Politische Sicherungen.

1. Was die Demokratisierung der auswärtigen Politik anbelangt, so kann dieses Postulat für die Schweiz kaum eine praktische Bedeutung besitzen.

a. Die von der Bundesverfassung dem Parlament eingeräumten Befugnisse in bezug auf Abschluss von Staatsverträgen und Kontrolle der Regierungstätigkeit sind das Maximum dessen, was unter diesem Gesichtspunkt verlangt wird. Übrigens beruhen die verfassungspolitischen Forderungen auf einer starken, auf die Ideen der französischen Revolution zurückreichenden Überschätzung des geschriebenen Rechtes. Es kann der Schweiz aber nur recht sein, wenn die von ihr vertretenen Grundsätze in andern Staaten ernstgemeinte Aufnahme finden.

Ein weiteres Postulat, das in diesen Zusammenhang gehört, ist die Unterstellung des Völkerbundsvertrages unter das Referendum, selbst in Staaten, wo diese Institution noch nicht besteht. Von dieser Vorschrift wird erwartet, dass sie den Anordnungen der Verbandsorgane die notwendige Autorität nach innen und aussen verleihe und den Völkern die Neuorientierung der internationalen Politik zum Bewusstsein bringe. Der Durchführung der an sich richtigen Idee werden aber wohl starke staatsrechtlichpolitische Bedenken entgegenstehen. Immerhin müsste ein Vertrag über einen einigermassen ausgebildeten Völkerbund einer Verfassungsreform gleich behandelt werden.

b. Im Zusammenhang der Demokratisierung der auswärtigen Politik steht die Forderung der Publizität der diplomatischen Aktionen. Eine absolute Durchführung dieser Forderung ist eine Absurdität, eine formelle Abgrenzung öffentlicher und nichtöffentlicher Tätigkeit ist unmöglich.

Nicht die Staatsform, die Verteilung der staatsrechtlichen Befugnisse und das Mass obligatorischer Publizität ist das Ausschlaggebende, sondern der Inhalt der Politik, die gemacht wird. Die Öffentlichkeit und die demokratischen Formen der Aussenpolitik bieten nicht den mindesten Schutz für den Frieden, eher das Gegenteil, wenn die öffentliche Meinung durch die Presse in nationalistischem Sinne verhetzt ist. Und anderseits ist die bei jeder Geschäftsführung gebotene Verschwiegenheit keine Gefahr, wenn die Politik eine sachliche ist und von dem Geiste der Verträglichkeit beherrscht wird.

2. Viel wichtiger als die verfassungsrechtlichen Reformen, die immer nur die Oberfläche der Dinge erreichen, wäre die Reform der Presse, speziell auch des auswärtigen Nachrichtendienstes.

a. In der Publizistik ist, von den natürlichen wirtschaftlichen Gegensätzen abgesehen, die Dynamik der auswärtigen Politik zu erblicken, weil erst durch die Schaffung einer sogenannten öffentlichen Meinung die Sonderbestrebungen einzelner Interessenten und Koterien eine Macht erlangen, welche die Staatspolitik zu bestimmen vermag. Abgesehen aber von dem grundsätzlichen Widerstand, auf den namentlich nach Aufhebung der Zensur der Kriegszeit jede Beschränkung der Presse stossen wird, würden internationale presspolizeiliche Vorschriften, wenn sie durch die Organe der einzelnen Staaten durchzuführen wären, gerade in kritischen Zeiten meistens illusorisch sein; an ein internationales Pressstrafrecht, das von internationalen Organen durchgesetzt würde, ist wohl kaum zu denken.

b. Am ehesten Aussicht auf Durchführbarkeit hätte ein Anspruch auf Publizität seitens der internationalen Untersuchungs- und Vermittlungsinstanzen. Wenn die Befunde und Gutachten dieser in der Presse aller Vertragsstaaten publiziert werden müssten, so könnte die einseitige Bearbeitung des Publikums wenigstens zum Teil paralysiert werden. Die Unterdrückung dieser Befunde würde schwierig sein.

Vor dem Kriege haben sich die in verschiedenen Staaten ins Leben gerufenen Vereinigungen für internationale Verständigung die Aufgabe gestellt, im Sinne objektiver und gerechter Darstellung internationaler Angelegenheiten tätig zu sein; diese oder eine andere freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiete des internationalen Nachrichtendienstes könnte später wieder aufgenommen werden. Die Schaffung einer diesen Tendenzen dienstbaren grossen Telegraphenagentur läge ebenfalls im Bereich solcher freier Betätigung.

3. Es ist unbestreitbar, dass die Nationalitätenstreitigkeiten eine der Hauptursachen für die Entstehung gefährlicher

Spannungen und Ambitionen in der internationalen Politik gewesen sind. In dem Masse, in dem den verschiedenen in einem Staate vereinigten Nationalitäten freie Entwicklung gelassen wird, nehmen auch Anlässe und Vorwände für äussere Einmischungen ab. Das besonders von Italien vertretene Nationalitätenprinzip geht aus auf die Herbeiführung der Identität von Staat und Nation, letztere im Sinne der kulturellen und sprachlichen Einheit verstanden. Dieses für die Schweiz ruinöse Prinzip ist wegen der geographischen Mischung und Zertrennung der Nationalitäten undurchführbar. Die darauf gestützten Vindikationen sind zum Teil inkonsequent und müssten zu zahllosen territorialen Verschiebungen und damit zu neuen Kriegen Anlass geben.

a. Die bundesstaatliche, auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Sprachen beruhende Verfassung, wie sie in der Eidgenossenschaft besteht, ist diejenige staatsrechtliche Form, welche bei Intaktlassung der Staatsgebilde den sprachlichen und ethnischen Minderheiten nicht nur die Erhaltung ihrer Eigenart, sondern ihnen auch eine selbständige Entfaltung des politischen Lebens sichert.

Gerade in denjenigen Gebieten Europas, wo die Nationalitätenkämpfe am heftigsten sind, in Österreich-Ungarn und auf dem Balkan ist wegen der Vermischung der Nationalitäten eine Scheidung in territoriale Einheiten mit eigenem politischem Leben unmöglich. Hier bietet einen gewissen Ersatz die in Österreich teilweise verwirklichte sogenannte nationale Autonomie. Diese besteht darin, dass die Einwohner eines ethnisch und sprachlich gemischten Gebietes je nach ihrer Zuneigung zu dieser oder jener Gruppe sich in die betreffende Matrikel eintragen lassen und damit einem besondern Personalverband beitreten. Auf Grund dieser Matrikeln (z. B. deutsch oder tschechisch) werden nicht nur die parlamentarischen und andern Wahlkreise eines Gebietes organisiert, sondern auch die Schul- und Kirchenorganisationen. Die auf diese Matrikeln aufgebauten Verwaltungskörper haben eigene Behörden und eigenes Steuerrecht. Wo eine Trennung in solche nationale Verbände, wie z. B. in der Justiz und der allgemeinen Ortsverwaltung unmöglich ist, muss unter Wahrung der Sprachengleichberechtigung für die Ämterbesetzung ein Paritäts- oder Proportionalsystem Platz greifen. Diese nationale Autonomie vermag, da höheres politisches Leben nur in eigentlich staatlichen, wenn auch nicht notwendigerweise souveränen Verbänden Ausdruck finden kann, nicht allen Ansprüchen zu genügen, aber sie stellt eine praktisch durchführbare, und zwar die einzige Lösung der Frage dar, wie zersplitterten oder wegen ihrer geringen Zahl zur Bildung von staatlichen Verbänden unfähigen Völkern und

Völkerfragmenten ein Mass von Selbständigkeit gewährt werden kann, das für die Erhaltung eines kulturellen Eigendaseins genügt.

Wie der Konfessionenkrieg des XVII. Jahrhunderts mit einem Frieden geendet hat, der den Konfessionen Parität und eine — allerdings damals beschränkte — Toleranz gewährte, so sollte der gegenwärtige Nationalitätenkrieg ein ähnliches Toleranzprinzip für sprachliche und ethnische Gruppen zur Anerkennung bringen. Es wird allerdings schwer sein, in einem Friedensvertrag diese Verhältnisse zu regeln, da sie von Land zu Land wechseln. Aber möglich scheint es, im Friedensvertrag die Frage grundsätzlich zu ordnen und für die Regelung durch die nationale Gesetzgebung einen angemessenen Zeitraum zu fixieren.

b. Eine mit dem Nationalitätenproblem sachlich zusammenhängende Forderung ist der Ausschluss von Gebietsabtretungen ohne Zustimmung der betreffenden Bevölkerung (Plebiszit). Für eine auf den territorialen Status quo aufbauende Friedensordnung dürfte dieses mehr im Hinblick auf den Friedensvertrag selber aufgestellte Postulat kaum in Betracht kommen. Eine weitere Konsequenz dieses Gedankens, das Recht auf Sezession seitens einzelner Landesteile, ist mit dem modernen Staatsgedanken kaum vereinbar. Die Anerkennung eines solchen Sezessionsrechtes kann unter aussergewöhnlichen Umständen, wie sie die bolschewistische Revolution zeitigte, vorkommen, als normale staats- und völkerrechtliche Institution ist sie kaum denkbar.

4. Die Rüstungsbeschränkung ist von Staatsmännern beider Kriegsparteien teils als positive Forderung, teils als unvermeidliche Folge der wirtschaftlichen Erschöpfung der Staaten hingestellt worden. Wenn das letztere der Fall ist, so wird diese Folge doch für die verschiedenen Staaten in ungleichem Masse eintreten. Alsdann entsteht vielleicht das Bedürfnis, durch Festsetzung eines gewissen Verhältnisses der zulässigen Rüstungen die mehr geschwächten Staaten vor einer ruinösen Konkurrenz mit den weniger mitgenommenen zu schützen und so jenem aufreizenden Wettlauf der Rüstungen vorzubeugen, der ebenfalls eine Kriegsursache bildete.

Die politische Möglichkeit, nicht nur eine Rüstungsbeschränkung zu vereinbaren, sondern sie mit einer gewissen Aussicht auf Erfolg durchzuführen, ist doch wesentlich durch das Gefühl der Sicherheit und des gegenseitigen Vertrauens der Staaten in ihre friedliche Politik bestimmt. Es ist deshalb wohl richtiger, den Abbau der Kriegsvorbereitung nicht als Voraussetzung einer Friedenssicherung, sondern als Folgeerscheinung einer solchen Staatenorganisation, allenfalls als Parallelaktion zur Gründung eines Völkerbundes zu betrachten.

Eine für die Schweiz nicht direkt aktuelle Frage ist die Verstaatlichung der Rüstungsindustrie, eine Forderung, die auf die Annahme zurückgeht, dass diese Industrie ein Interesse, wenn auch nicht am Krieg selbst, so doch an einem Zustande kriegerischer Spannungen habe, welche den fortgesetzten Rüstungssteigerungen rufen.

VIII. Wirtschaftliche Sicherungen.

1. Wirtschaftliche Sicherungen des Friedens (im Unterschied zu den wirtschaftlichen Sanktionen des Friedensbruches unten sub IX. 2, *c*) kommen unter einem dreifachen Gesichtspunkte in Betracht: *a*. Sicherung eines Mindestmasses von Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr unter den Völkern, um die weltwirtschaftlichen Abhängigkeiten, in denen sich viele Staaten befinden, nicht zu unerträglichen Hemmungen der Entwicklung oder Erhaltung werden zu lassen. *b*. Da die Staaten die Zentren des politischen und wirtschaftlichen Lebens bleiben werden und deshalb nicht in einer weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung alle Selbstgenügsamkeit verlieren wollen, so muss im Widerspruch zu der unter 1 postulierten Handelsfreiheit den Staaten die Möglichkeit geboten sein, durch Zölle und Handelsbeschränkungen ihre eigene Volkswirtschaft zu schützen und zu entwickeln, und die Durchsetzung dieser mit fremden Personen und vom Ausland abhängigen Unternehmungen zu beschränken. *c*. Die zwei einander entgegengesetzten Forderungen der Handelsfreiheit und wirtschaftlichen Selbstgenügsamkeit werden von verschiedenen Staaten vertreten, die erstere vorwiegend durch Staaten von starker wirtschaftlicher Energie, aber verhältnismässig beschränkten eigenen Märkten und Rohstoffbezugsgebieten, die letztere durch wirtschaftlich weniger aktive oder durch saturierte Staaten. Ein Ausgleich kann teilweise dadurch gefunden werden, dass die Gefahren der Handelsfreiheit durch Beschränkungen der Konkurrenzmethoden z. B. Verbot des Dumping, und durch Aufstellung von Minimalvorschriften auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes herabgemindert werden. Was die internationale Regelung des Arbeitsrechtes anbelangt, welche die internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz im Zusammenhang mit der Neuordnung der internationalen Verhältnisse jüngst postuliert hat, so greift dieses Postulat bereits ein in die viel umfassendere Forderung nach einer wesentlichen Umgestaltung der Wirtschaftsordnung als der Voraussetzung dauernder friedlicher Zustände in der innern und äussern Politik.

2. Was zunächst die Handelsfreiheit anbelangt, so bedeutet diese: *a*. Freiheit des Absatzes; *b*. Freiheit der Beschaffung der Rohstoffe; *c*. freien internationalen Verkehr unter Ausschluss der Hemmung durch dritte Staaten.

a. An eine allgemeine Durchführung des Freihandels, von welcher Massnahme schon der ältere englische Liberalismus eine Befriedigung der Welt erwartete, ist nicht zu denken, dagegen ist als Annäherung daran ein für die Kontrahenten des Völkerbundes allgemeines Meistbegünstigungssystem, verbunden mit der Festlegung der „Offenen Tür" für gewisse wenig entwickelte Gebiete, wie China, Zentralafrika, vorgeschlagen worden. Es würde sich also darum handeln, das durch die Berliner Kongo-Konferenz von 1884/85 inaugurierte System zu verbessern und auszubauen und auf weitere Kolonialgebiete auszudehnen. Diese letztere Frage kann allerdings nur im unmittelbaren Zusammenhang mit dem eigentlichen Friedensvertrag erfolgen. Überhaupt werden die konkreten, territorialen Anordnungen des letztern wie in der Nationalitätenfrage so auch in den wirtschaftlichen Angelegenheiten geeignete Grundlagen für eine abstrakte, allgemeine Ordnung dieser Verhältnisse legen müssen, soll ein Resultat von Dauer erzielt werden.

b. Für den Frieden gefährlicher als die Einfuhrbeschränkungen waren schon vor dem Kriege die Tendenzen nach Monopolisierung wichtiger Rohstoffe, und an diesem Punkte setzt auch die Politik des Wirtschaftskrieges nach dem Frieden hauptsächlich ein. Durch die Rohstoff- und Lebensmittelrationierung kann mittelbar auch die Ausfuhrfähigkeit und die allgemeine Leistungsfähigkeit der Staaten wesentlich oder ausschlaggebend bestimmt werden. Dieses wirtschaftliche Mittel kann eine Gefahr für das Zustandekommen irgendeiner den Frieden sichernden Organisation bilden, es kann aber auch der Angelpunkt der ganzen Umgestaltung der internationalen Verhältnisse werden. Durch das Prinzip der Rohstoffmonopolisierung kann der Völkerbund unter Umständen erzwungen und zusammengehalten werden, beides, jedenfalls das letztere allerdings nur dann, wenn die vereinbarte Verteilung billigen Ansprüchen genügt und durch internationale Organe wirksam gewährleistet wird. Ein Staatenverband wird letzten Endes immer nur dadurch wirklich zusammengehalten, dass seine Glieder aus dem Zusammenschluss Vorteile und Sicherheiten erlangen, welche sie ausserhalb nicht in dem gleichen Masse finden. In einem wirtschaftspolitischen Zentralorgan wäre vielleicht der Kern zu einer engeren Ausgestaltung des Völkerbundes gegeben.

c. Ausser durch den Kampf um Absatzgebiete und Rohstoffquellen wurden die internationalen Beziehungen gefährdet durch den Umstand, dass der Verkehr eines Staates mit einem andern durch dritte Staaten erschwert wurde oder mindestens jederzeit hätte erschwert werden können und demgemäss einen prekären Charakter besass. Für die Binnenstaaten wie die Schweiz

und Serbien ist diese Situation eine besonders ausgesprochene; aber auch für Staaten mit einer Meeresküste können sich ähnliche Verhältnisse herausbilden, wenn nicht genügend geeignete, d. h. stets offene und dem Umfang der Aus- und Einfuhr entsprechende Häfen vorhanden sind oder wenn die Häfen an Meeren liegen, deren Zugänge unter dem beherrschenden Einfluss fremder Mächte stehen. Solche Umstände waren bis in die jüngste Zeit für die russische Expansionspolitik wegleitend. Die Verkehrsbedrohung durch dritte Staaten wird im Kriege zu einer allgemeinen Angelegenheit, ganz besonders wegen des Seeverkehrs.

Es ist eine Grundidee des Völkerrechtes, dass kein Staat zum Verkehr mit einem andern gezwungen werden kann, bzw. dass er autonom oder durch Vertrag die Bedingungen solchen Verkehrs regelt, dass anderseits er aber auch den Verkehr zwischen andern Staaten nicht hemmen darf. Denn solche Hemmung bedeutet Berufung auf die Souveränität zum Zwecke der Chikane. Diese Verkehrsfreiheit ist, wenn auch unvollständig, in folgenden völkerrechtlichen Institutionen zur Anerkennung gekommen:

Die Freiheit der Meere ist bis zum jetzigen Kriege in Friedenszeiten auf der hohen See eine absolute, in den Territorialgewässern annähernd eine solche gewesen. In Kriegszeiten hat diese Freiheit immer durch das von den Kriegführenden gehandhabte Beute-, Konterbande- und Blockaderecht weitgehende Einschränkungen erlitten, aber kaum jemals wurde dieses Recht der Kriegführenden so brutal und willkürlich ausgeübt wie jetzt. Sozusagen eine Konsequenz der Meeresfreiheit bildet die durch internationale Verträge stipulierte Ausschliessung differentieller Behandlung der Flaggen auf den interozeanischen Kanälen.

Eine weitere für die Schweiz wichtige Anwendung des Grundsatzes der Verkehrsfreiheit ist die durch den 1. Pariser Frieden und die Wiener Kongressakte anerkannte Freiheit der Schifffahrt auf Flüssen, die mehrere Staaten verbinden. Für den Landverkehr gibt es, von speziellen Eisenbahnverträgen abgesehen, entsprechende Abmachungen nicht; es bestand auch kein Bedürfnis nach solchen, solange die Transitfreiheit in allen Handelsverträgen anerkannt und die Grundlagen für die Bildung der Eisenbahntarife vorwiegend privatwirtschaftliche waren.

Es läge unzweifelhaft eine grosse Gefahr für den Frieden darin, wenn die Staaten die Möglichkeiten ausnützen würden, welche ihnen ihre territoriale Lage hinsichtlich der Beeinflussung des Verkehrs anderer Staaten bieten kann. Es gilt deshalb, die auf natürlicher wirtschaftlicher Konkurrenz beruhenden Verkehrsverhältnisse, wie sie vor dem Krieg bestanden, wenigstens für gewisse Hauptrouten zu sichern, einmal durch Ausbau und

allgemeinere Anerkennung des Rechtes der interozeanischen und Binnenschiffahrt, durch Einräumung von Freihäfen, und sodann durch tarifarische Bindungen für bestimmte Eisenbahnrouten. Die Freiheit der Hochsee und der Territorialgewässer, wie sie im Frieden beinahe seit 1815 bestanden hat, ist als eine conditio sine qua non friedlicher Zustände zu betrachten. Die Meeresfreiheit im Kriege kommt durch die Forderung internationaler Sanktionen in eine ganz neue Beleuchtung und ist deshalb im Zusammenhang mit der Frage der Sanktionen (IX.) zu erörtern.

3. Mit der Handelsfreiheit in Parallele zu setzen ist die internationale Freizügigkeit, speziell das Recht der Ausländer auf Aufenthalt und Niederlassung. Das Recht auf Auswanderung ist keine internationale Angelegenheit.

a. Nach bestehendem Völkerrecht kann jeder Staat die Bedingungen festsetzen, unter denen er Ausländer auf seinem Gebiet zulassen und diesen den Gewerbebetrieb gestatten will. Durch die Niederlassungsverträge ist jedoch eine fast vollkommene Freizügigkeit und eine sehr weitgehende Gewerbefreiheit geschaffen worden. Das auf diese Weise möglich gemachte Eindringen stark wachsender oder ökonomisch aktiver Völker in die Wirtschaft anderer, die sogenannte Überfremdung, hat vielleicht mehr zur Schaffung gefährlicher Gegensätze beigetragen, als es der von Land zu Land bewerkstelligte Handel zu tun vermocht hat. Durch die Mischung der Völker ist nicht eine Annäherung, sondern eher eine Entfremdung entstanden. Es erhebt sich deshalb die Frage, ob die internationale Freizügigkeit und die daraus erwachsende Überfremdung einzelner Staaten nicht im Interesse des Friedens zu beschränken sei.

b. Das Eindringen Fremder in die Wirtschaft eines Staates hat aber noch eine Bedeutung für dritte Staaten: es kann dazu dienen, die wirtschaftliche Expansion eines Staates, die auf Widerstände stösst, dadurch zu erleichtern, dass sie sich des Gebietes eines in einer rechtlich oder sonst günstigeren Lage befindlichen Staates bedient, um von dort aus Absatz in den verschlossenen Märkten zu suchen (sogenannte wirtschaftliche Mimicry). Solche Umgehung ist namentlich leicht in den Formen anonymer Gesellschaften, deren Staatsangehörigkeit sich durch den Sitz der Gesellschaft zu bestimmen pflegt.

c. Bietet die Beschränkung der Freizügigkeit ein negatives Mittel zur Bekämpfung der Überfremdung, so ist die direkt oder mittelbar erzwungene Einbürgerung ein positives. Es ergeben sich aber daraus unentwirrbare Konflikte der einander widersprechenden Staatsangehörigkeitsrechte, auf deren Beseitigung ebenfalls Bedacht zu nehmen ist.

4. Auf die sozialpolitischen Postulate, welche im Zusammenhang mit einer Organisation zur Sicherung des Friedens aufgestellt werden sollen, ist hier nicht einzutreten, da dieser Gegenstand bereits das Volkswirtschaftsdepartement beschäftigt, und da es sich hier zumeist um Fragen handelt, die kaum schon beim allgemeinen Frieden ihre Regelung erfahren können.

IX. Die Sanktionen.

1. Vor dem Krieg galt die Idee, eine internationale Organisation zur Erzwingung internationaler Verpflichtungen zu schaffen, als utopisch; sie wurde auch nur von einem Teil der Pazifisten, namentlich in Holland, vertreten. Die Sanktionen des Völkerrechts bildeten kein Problem der praktischen Politik. Nur für einzelne konkrete Rechtsverhältnisse, wie die 1815 der Schweiz gewährten Grenzen oder die Neutralität Belgiens, hatten sich etwa einzelne Staaten als Garanten erklärt, wobei die aus der Garantie fliessenden Verpflichtungen nirgends bestimmt waren.

a. Seit dem Krieg hat das Postulat internationaler Sanktionen viele neue Anhänger gefunden, besonders in den Vereinigten Staaten. Es hat eine ganz neue Bedeutung dadurch erhalten, dass leitende oder sonst einflussreiche Staatsmänner die Idee aufgegriffen, ja sie geradezu als eine Hauptsache eines Völkerbundes erklärt haben. Nicht die schweren Völkerrechtsbrüche, welche im gegenwärtigen Kriege vorgekommen sind, bilden die Hauptveranlassung für die auffallende Änderung der Stellungnahme amtlicher und nichtamtlicher Kreise zum Problem der Sanktionen, sondern die Erkenntnis, dass die auf Freiwilligkeit und auf die Initiative jedes einzelnen Staates abstellenden Haager Friedensinstitutionen gerade im kritischen Moment leicht versagen und dass eine Sicherung gegen Katastrophen, wie den Weltkrieg, nur eine solche Organisation zu bieten vermag, die einzelnen Staaten oder Staatengruppen überlegen ist und ihren Friedenswillen erzwingen kann. Diese, übrigens auf der Hand liegende Konsequenz wagte man früher nicht zu ziehen, weil die Regierungen und die hinter ihnen stehende öffentliche Meinung einerseits an den Krieg und seine Folgen nur halb glaubten und anderseits völlig im Bann der Idee der staatlichen Souveränität standen. So hat man in dem Dilemma zwischen Krieg und Frieden sich zu einem entschiedenen Schritt im Sinne des letztern nicht zu entschliessen vermocht.

b. Wenn es sich bei der Forderung von Sanktionen des Völkerrechts zunächst auch nur um eine politische These handelt, so ist doch diese Wendung der Auffassungen schon wegen ihrer psychologischen Wirkung in hohem Masse bedeutungsvoll. Die Existenz grosser Allianzen, speziell bei der Entente, hat der Vorstellung von der Möglichkeit einer dauernden und intensiven Kooperation vieler Staaten zur Verteidigung der Rechtsordnung oder

des Status quo in weiten Kreisen Eingang verschafft. Es wird denn auch weniger die etwas abstruse Idee von der Schaffung einer internationalen Polizei — als eines von den nationalen Armeen und Flotten losgelösten Organes — mit den Forderungen internationaler Sanktionen in Verbindung gebracht als die Idee einer Kollektivaktion von Staaten, die in einer auf Gegenseitigkeit beruhenden Defensivallianz verbunden sind. Man bewegt sich also dabei weniger in den Gedankengängen eines kühnen, konstruktiven Pazifismus als in demjenigen einer Allianzpolitik von konservierender Tendenz und breitester Grundlage.

c. Aber gerade diese Anknüpfung an die politischen Methoden der Vergangenheit und Gegenwart bietet wieder für andere Anhänger des Völkerbundsgedankens den Anlass, aus prinzipiellen Bedenken die Sanktionen zu bekämpfen. Es wird befürchtet, dass in einer neuen Form der kriegerische Geist und die Vorstellungen der Gewaltpolitik weiterleben, wenn man nicht überhaupt in der ganzen Institution der Sanktionen eine pazifistisch verkleidete Fortsetzung der bestehenden Allianzen erblicken zu sollen glaubt. Auch aus rein ethischen Gründen werden die Sanktionen abgelehnt, da das Recht seine moralische Autorität verliere, wenn es durch äussere Gewaltmittel geschützt werden solle.

Gegenüber dem letztern Standpunkt ist zu sagen: Bei einem Problem der praktischen Politik — und als solches ist das Völkerbundsproblem zu betrachten — handelt es sich nicht, jedenfalls nicht in erster Linie um die Aufstellung ethischer Postulate, sondern um die Schaffung einer rechtlichen Organisation. Das Recht findet zwar eine wesentliche Stütze in der Moral, es hat aber eine selbständige Existenz neben dieser, und im Denken der Menschheit verbindet sich mit der Vorstellung des Rechtes diejenige einer das Recht schützenden, alle Eigenmacht überragenden Gemeinschaftsgewalt. Wenn es möglich sein sollte, eine auf einem billigen Ausgleich der Interessen beruhende völkerrechtliche Friedensordnung wirksam und dauernd zu befestigen, so wird durch diese Tatsache die Entwicklung einer Völkermoral jedenfalls mehr gefördert, als wenn eine der Sanktionen entbehrende Rechtsordnung zusammenbricht und der Herrschaft brutaler Gewalt wieder Platz macht. Die soziologischen Grundtatsachen des staatlichen und internationalen Lebens sind die gleichen, das geht auch aus der Geschichte der Staatenbünde und Bundesstaaten hervor. Die Schwierigkeit des Problems liegt in der Durchführung des Gedankens in der politischen Wirklichkeit, in seiner Auseinandersetzung mit der Staatensouveränität und in seiner Abhängigkeit von den geographischen Grundlagen der heutigen Staatenwelt.

2. Die in Vorschlag gebrachten Formen von Sanktionen lassen sich unter folgenden Gesichtspunkten gruppieren:

a. Selbständige Zwangsorgane des Völkerbundes nach dem Muster eines Bundesstaates; d. h. Organe, die von den Bundesgliedern unabhängig sind. Eine derartige Organisation erscheint ausserhalb des Bereiches des in absehbarer Zeit Erreichbaren zu liegen. Dasselbe gilt von dem Vorschlage, das militärische Kontingentssystem eines Staatenverbandes dadurch zu verstärken, dass die Truppenkontingente ausserhalb der Staaten, zu denen sie gehören, disloziert werden.

b. Internationale Institutionen, die von den einzelnen Verbandsstaaten unabhängig sind, die aber nicht zur Ausübung unmittelbaren Zwanges bestimmt sind, sondern eine blosse wirtschaftliche Schädigung des rechtswidrig handelnden Staates zur Folge haben oder diesen in seiner Fähigkeit zu kriegerischen Aktionen beschränken. Zu dieser Gruppe von Anregungen gehören folgende:

α. Schaffung eines internationalen Friedenstrustes durch Bildung eines Golddepots. Dieses Depot wäre die Deckung von internationalen Noten, die für jeden Staat, im Verhältnis zu seiner der Bevölkerung proportionalen Hinterlage, ausgestellt würden. Der wegen Friedensbruch vom internationalen Gerichtshofe verurteilte Staat könnte seines Depots verlustig erklärt werden, und überdies gingen seine Noten der Deckung verlustig. In je weitergehendem Masse die Golddeckung der Noten internationalisiert werden könnte, um so wirksamer wäre dieses Sanktionsmittel. Es böte den bedeutenden Vorteil, einerseits in seiner Durchführung vom Willen der einzelnen Verbandsstaaten ziemlich unabhängig zu sein und anderseits, im Vergleich zu einer Kollektivallianz, nicht zur Folge zu haben, dass ein Krieg zwischen zwei Staaten durch die Intervention aller übrigen zu einem allgemeinen Krieg jedesmal ausarten könnte. (Vorschlag von Dr. O. Busch.)

β. Monopolisierung der Sprengstoffherstellung durch den Völkerbund. Eine solche Friedenssicherung, wenn sie realisierbar ist, hätte den Vorzug, dass sie nicht, wie eine weitgehende Abrüstung, eine allgemeine Wehrlosigkeit gegenüber solchen Staaten zur Folge hätte, die bei Bruch der Verbandsverpflichtungen am raschesten eine wirksame Armee improvisieren könnten. Das Sprengstoffmonopol würde demjenigen, der darüber verfügte, eine unbestreitbare Überlegenheit geben.

c. Die meisten Vorschläge bewegen sich auf der Linie der jetzt von Staat zu Staat bzw. Allianz zu Allianz geübten Pressions- und Zwangsmittel. Neu wäre lediglich die Verabredung einer grossen Zahl von Staaten, diese Mittel (Repressalie

und Exekutionskrieg) kollektiv anzuwenden gegen Staaten, welche sich den Bestimmungen über Wahrung des Friedens nicht fügen.

α. Es ist selbstverständlich, dass der Anwendung von Zwangsmassregeln irgendwelcher Art diplomatische Schritte vorausgehen, auch dann, wenn ein Vermittlungsvorschlag nicht akzeptiert oder ein Schiedsurteil nicht ausgeführt worden ist. Wenn die Vermittlungsinstanz vorwiegend nach politischen Gesichtspunkten organisiert ist, erscheint sie als zu solchen letzten diplomatischen Schritten berufen. Ist sie dagegen mehr als Rat von Unparteiischen und Vertrauensmännern konstituiert, so läge die diplomatische Intervention denjenigen ob, die dann auch die Zwangsmassregeln in Vollzug zu setzen haben (vgl. unten sub 4). Es ist auch möglich, dass durch Abbruch der diplomatischen Beziehungen zunächst versucht wird, einen Druck auf den Staat auszuüben, der seinen Bundespflichten nicht nachkommt.

β. Als effektive Zwangsmittel werden zunächst solche wirtschaftlicher Natur in Aussicht genommen, die in grosser Auswahl vorhanden sind. Abgesehen von dem bereits oben sub *b* (*α*) erwähnten Mittel, kommen hier in Betracht: differentielle Behandlung in Zoll- und Schiffahrtsangelegenheiten usw., Handelssperre, Sperre des Nachrichtenverkehrs (Post, Telegraph, Telephon), Sequestration von Forderungen und Gütern. Welche Mittel und in welcher Reihenfolge oder Verbindung sie im Einzelfalle anzuwenden sind, lässt sich wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse zum voraus jedenfalls nicht bestimmen; ein formelles Verfahren erscheint völlig ausgeschlossen.

Die ökonomischen Zwangsmittel können unzweifelhaft in vielen Fällen völlig ausreichen. In der Regel werden sie aber, namentlich gegen grosse Staaten angewendet, nur dann rasch wirksam sein, wenn sie sofort allgemein gehandhabt werden. Es ist deshalb auch schon der Verdacht geäussert worden, dass der Völkerbund mit seinen wirtschaftlichen Sanktionen nur die Form sei, in welcher die Grossmächte, für die der Wirtschaftskrieg eine besonders wirksame Waffe bildet, die andern Staaten, z. B. die jetzigen Neutralen, zwingen könnten, den Wirtschaftskrieg mitzumachen.

Gegenüber der Idee wirtschaftlicher Sanktion ist geltend gemacht worden, dass da, wo die Autorität des Rechtes nicht ausreiche, auch der Wirtschaftskrieg allein ebensowenig genüge, dass er höchstens Spannungen rufe, die doch zum Kriege führen. Das mag richtig sein, wenn sich die Massregel gegen eine oder mehrere Grossmächte richtet, in andern Fällen jedoch nicht.

Zu den wirtschaftlichen Sanktionen gehört mittelbar auch die Differenzierung in der Handhabung der Neutralität, von der unten (sub 5) die Rede ist.

γ. Die militärischen Sanktionen, die immer mit wirtschaftlichen verbunden zu denken sind, können nicht entbehrt werden als letzte, äusserste Sanktion, wenn solche überhaupt in Aussicht genommen werden. Grosse Staaten werden kaum je durch rein wirtschaftliche Mittel zur Kapitulation gezwungen werden. In allen denjenigen Fällen, in denen im Widerspruch zu den Satzungen des Völkerbundes ein Staat Krieg beginnt, kann der Bund den Angegriffenen nicht einfach seinem Schicksal überlassen, auch nicht sich auf eine wohlwollende Neutralität beschränken. Ein Friedensverband, der Sanktionen statuiert, muss in eine Defensivallianz ausmünden, mögen auch dabei die Verpflichtungen nicht für alle Verbandsstaaten die gleichen sein.

Die militärischen Zwangsmittel können, wie die wirtschaftlichen, in Abstufungen angewendet werden; ob ein eigentlicher Krieg sich daraus entwickelt, hängt von den Gegenmassnahmen des Exequenten ab. In einzelnen Fällen mag die sogenannte Friedensblockade genügen oder militärische Besetzung einzelner Punkte. In der Regel werden militärische Massnahmen zum eigentlichen Kriege führen.

3. *a.* Je weniger die casus foederis einer Allianz übersehbar sind, um so gefährlicher ist ein solcher Vertrag und um so eher werden Fälle eintreten, wo sich Alliierte ihren Verpflichtungen entziehen. Das trifft bei einer so ausgedehnten Defensivallianz auf Gegenseitigkeit, wie sie der Völkerbund darstellen sollte, in besonderem Masse zu. Die Befürworter eines solchen Friedensverbandes gehen allerdings von der Auffassung aus, dass ein casus foederis gar nicht aktuell werde, weil der Widerstand seitens einzelner Staaten überhaupt nicht mehr versucht werde. Durch die Tatsache des Völkerbundes höre die Unsicherheit, welche heute für die Staaten — und ganz besonders für die kleineren — bestehe, ohne weiteres auf. Die Geschichte der Staatenbünde, nicht zuletzt diejenige der Eidgenossenschaft, beweist die Relativität solcher Sicherheit. In einem Verbande, der noch lockerer als die bisherigen Staatenbünde sein und Bundesglieder von ganz aussergewöhnlicher Macht, Selbstbewusstsein und Selbständigkeit einschliessen würde, ist die Möglichkeit jedenfalls vorhanden, dass eine Bundesexekution nicht mit von vornherein überwältigender Mach. ıternommen würde, sondern dass sie zu einem Krieg zwischen zwei Gruppen führte, wobei vielleicht eine dritte in Neutralität verharrte. Mit solchen Möglichkeiten müssen die Staaten rechnen, die einem Völkerbund beitreten wollen in der Absicht, die ihnen daraus erwachsenden Pflichten zu erfüllen.

b. Die Vergleichung zwischen der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung im Staate und derjenigen in einem Völkerbunde ist nur

sehr bedingt zulässig. Einmal ist das Verhältnis zwischen der Kollektivmacht und der Einzelmacht im Staate ein ganz anderes als auf internationalem Gebiet, wo eine einzige Grossmacht des Gesamtheit mindestens einen gefährlichen Widerstand leisten kann. Sodann hat die Exekution eines Völkerbundes für die dadurch in Mitleidenschaft gezogenen Staaten eine sehr viel grössere Tragweite als die Behauptung des innern Friedens durch den Staat sie für den einzelnen normalerweise je hat. Werden kleinere Staaten in einen Exekutionskrieg direkt hineingezogen, so bedeutet dies eine Katastrophe für sie, abgesehen von den politischen Gefahren, die sie laufen im Falle eines Scheiterns der Bundesexekution. Solche Bedenken gelten hauptsächlich für Länder, die wegen ihrer geographischen Lage bei einer Bundesexekution gegen eine Grossmacht unmittelbar als Aufmarsch- oder Durchzugsgebiete in Betracht kommen können, wie die Schweiz, Belgien und die Niederlande oder auch andere europäische Mittelstaaten. Aber schon die blosse Beteiligung an den wirtschaftlichen Repressalien kann die schwersten Folgen haben für Staaten, die für sie vitale Handelsbeziehungen zu dem Lande unterhalten, gegen das sich die Massnahme richtet. Fast noch mehr als der militärische ist der wirtschaftliche Krieg stets eine zweischneidige Waffe; während er die einen Staaten vielleicht wenig berührt, kann er für andere ruinös sein, weit mehr schädigend vielleicht als für den Staat, gegen den er als Repressalie geführt wird.

Allerdings dürfen die Risiken, die ein Völkerbund für kleinere Staaten mit sich bringt, nicht in Vergleich gesetzt werden mit den Aussichten, die ein solcher Staat hat, wenn er seine Neutralität effektiv behaupten kann. Je gefährdeter in einem kommenden Kriege die Neutralität erscheint, um so eher kann ein neutraler Staat die Risiken der Mitgliedschaft im Völkerbunde auf sich nehmen. Die Gefahren und Lasten müssen durch Sicherheiten und Vorteile, namentlich wirtschaftliche, welche die Mitgliedschaft mit sich bringt, wesentlich überwogen werden.

c. Den einem Völkerbund sich anschliessenden Staaten können Konflikte aus ihren Allianzverhältnissen erwachsen. Normalerweise haben Defensivallianzen innerhalb einer weitern Allianz dieser Art keinen Platz; ebensowenig „Rückversicherungsverträge", wonach ein Staat sich einem andern gegenüber zur Neutralität verpflichtet in Beschränkung einer einem Dritten gegenüber eingegangenen Defensivpflicht. Derartige Verabredungen wären nicht nur in absolutem Widerspruch zu einem Völkerbund mit Sanktionen, sondern schon dem Grundgedanken eines solchen Verbandes zuwider, der sich auf blosse Vermittlung und Rechtssprechung beschränkt. Diejenigen Völkerbundspläne, die eine Kollektivaktion auf die Fälle beschränken, in denen Krieg ohne vorherige An-

rufung der Bundesorgane begonnen wird, lassen zum Teil die Allianzfreiheit für diejenigen Fälle bestehen, in denen nach durchgeführtem Vermittlungsverfahren doch Krieg eintritt. Dagegen müssen die stärksten Bedenken bestehen; denn wenn ein Staat auf Alliierte zählen kann, wenn er eine Vermittlung hat scheitern lassen, wird letztere viel schwerer zu erreichen sein. Allianzen können für Glieder eines Völkerbundes nur soweit zulässig sein, als sie einer Verstärkung und Weiterbildung der vom Völkerbund vertretenen Grundsätze dienen, d. h. wenn sie sich gegen solche Staaten richten, welche zwar das bundesmässige Vermittlungsverfahren beobachten, aber über die Vermittlungsvorschläge hinwegschreiten.

d. Damit den verschiedenen Situationen Rechnung getragen werden kann, welche für die einzelnen Staaten durch den Anschluss an einen Völkerbund entstehen, sind folgende Vorschläge gemacht worden:

α. Es werden verschiedene Gruppen von Staaten gebildet, je nachdem letztere in bezug auf die Erzwingung der Bundesvorschriften mehr oder weniger weitgehende Verpflichtungen eingehen, und demgemäss auch Rechte erhalten. Dabei kommt es aber darauf an, dass alle oder doch die meisten Grossmächte die vollen Verpflichtungen eingehen. Da tatsächlich doch nur von Grossmächten Krieg geführt werden kann, können diese in der Regel auf die direkte militärische Unterstützung anderer Staaten verzichten und sich damit begnügen, dass diese, als im Kriegszustand befindlich, den Wirtschaftskrieg geschlossen mitmachen.

β. Die Staaten können beim Anschluss an den Völkerbund Vorbehalte machen, z. B. zugunsten bestehender Allianzen, soweit die daraus fliessenden Pflichten nicht schlechterdings unvereinbar sind mit den Satzungen des Völkerbundes. Oder es kann ein Staat von vornherein ablehnen, militärisch zu intervenieren ausserhalb einer gewissen Zone usw. Obwohl die Durchlöcherung der Verbandsbestimmungen durch individuelle Vorbehalte nicht unbedenklich ist, ist eine klare Situation immerhin einer unklaren vorzuziehen, aus welcher Vorwürfe wegen Vertragsbruches fast unfehlbar sich ergeben.

4. Eine nicht geringe Schwierigkeit beim Problem der Sanktionen bietet deren Durchführung, d. h. die Anordnung der Durchführung und der Vollzug selber. Es ist klar, dass jede Zwangsmassnahme gegen einen Staat einen hochpolitischen Charakter hat, dass sie deshalb unter Würdigung aller Umstände ausgeführt werden muss, und dass deshalb nicht etwa ein rein formales Vollstreckungsverfahren durch die interessierte Partei mechanisch in Bewegung gesetzt werden kann. Ein Versuch, durch diplo-

matische Schritte das gewollte Ziel zu erreichen, darf, wo man sich nicht einer vollendeten Tatsache gegenüber befindet, nicht unterlassen werden.

Kommt es aber zur Anwendung der Zwangsmassnahmen, so muss über folgende Punkte ein Entscheid getroffen werden: *a.* Zutreffen der Voraussetzungen, unter denen die Massnahmen zulässig bzw. notwendig sind; *b.* Bestimmung der anzuwendenden Mittel; *c.* Leitung der Aktion.

a. Was zunächst die Feststellung der Voraussetzungen anbetrifft, so ist zweierlei zu unterscheiden: Findet die Intervention des Völkerbundes nur statt gegenüber Feindseligkeiten, denen kein Vermittlungs- oder Gerichtsverfahren vorausgegangen ist, so handelt es sich darum, festzustellen, ob in der Tat Feindseligkeiten erfolgt sind oder unmittelbar drohen. Das ist eine Feststellung nicht über den Streitfall selbst, sondern über bestimmte militärische Vorgänge. Eine rasche Entscheidung ist notwendig; diese kann wohl nur unter massgebendem Einfluss derjenigen Staaten getroffen werden, welche mit ihren Machtmitteln die Massnahme durchsetzen müssen, oder die den Rückschlag der wirtschaftlichen Repressalien am unmittelbarsten zu fühlen bekommen. Das kann die Vermittlungsinstanz sein, wenn sie in ihrer Zusammensetzung diesen Bedingungen entspricht oder sich sofort anpassen kann.

Schwieriger ist diese Vorentscheidung, wenn der Völkerbund nicht nur gegen Friedensbruch, sondern gegen Rechtsbruch, namentlich Weigerung des Vollzuges rechtskräftiger Urteile, interveniert. Da muss der Entscheidung über die Einleitung von Zwangsmassnahmen diejenige über die Existenz des Rechtsbruches vorangehen. Hier kommt für den Vorentscheid entweder das richterliche oder das vermittelnde Organ in Betracht, je nachdem es sich um Rechtsverweigerung oder um Weigerung der Einlassung auf das Vermittlungsverfahren handelt. Aber auch hier wird nach dem Vorentscheid die Entscheidung über die weitern Massnahmen das Exekutivorgan treffen müssen.

b. Die Auswahl der Mittel, sowie *c.* die Leitung der Aktion, wird in die Hände weniger Staaten, d. h. der wesentlich zur Aktion berufenen Staaten gelegt sein müssen. Das ist schon aus psychologischen Gründen, wegen des sogenannten Prestige der zur Aktion berufenen Staaten unvermeidlich. Eine generelle Regelung der Aktion ist kaum möglich; formale Vorschriften über Beschlussfassung usw. würden wenig oder nichts taugen. Letzten Endes hängt die Möglichkeit einer Kollektivaktion doch davon ab, dass einige Grossmächte gewillt sind, sie auszuführen. Über das „Wie" dieser Ausführung zum voraus bestimmen zu wollen, wäre aussichtslos oder doch unnütz.

Dass diese sogenannte Exekutive des Völkerbundes, d. h. die Stelle, welche die Sanktionsmittel tatsächlich zur Anwendung bringt, nach Lage der Dinge wesentlich das Konzert der Grossmächte sein würde, ist von den einen Befürwortern des Sanktionssystems ausdrücklich, von den andern wenigstens indirekt zugegeben. Diese Konsequenz wird man kaum vermeiden können: sie entspricht übrigens nur der bisherigen Praxis. Diese würde nur in eine gewisse Form und Ordnung gebracht. Ob damit dem Frieden — und dadurch den kleinen Staaten — gedient wäre, das ist die Frage, deren Beantwortung gerade für die Nicht-Grossmächte ausschlaggebend ist.

5. Das System internationaler Sanktionen ist von einschneidender Bedeutung für die Neutralität, und zwar für die dauernd neutralen Staaten als solche ebenso wie für das Neutralitätsrecht im allgemeinen.

a. Nach der heutigen Auffassung ist mit der dauernden Neutralität ein einseitiges Defensivbündnis nur zulässig, wenn die Neutralität verletzt oder doch bedroht ist. Ein Vertrag, der einen dauernd neutralen Staat unter Umständen zum Krieg gegen eine Macht zwingt, der ihn in seinen besondern Rechten, geschweige denn in seiner territorialen Integrität, nicht verletzt hat, ist mit dem heutigen Begriff dauernder Neutralität nicht vereinbar. Allerdings hätte eine derartige defensive Allianzverpflichtung im Rahmen eines Völkerbundes eine ganz besondere Bedeutung, wie sie im bisherigen Völkerrecht und der bisherigen Politik überhaupt nicht in Betracht gezogen worden ist. Wenn der Zweck dauernder Neutralität die Einschränkung des Krieges, die Schaffung von Mittelpunkten dauernder Friedenspolitik ist, so ist der Völkerbund nur eine allgemeinere Anwendung dieses Gedankens. Im System der Sanktionen würden lediglich die praktischen Konsequenzen gezogen werden aus der Solidarität derjenigen Staaten, die einen dauernden Friedenszustand anstreben. Es kann auch moralisch anfechtbar erscheinen, dass einzelne Staaten zwar die Vorteile eines Völkerbundes geniessen, nicht aber die mit dieser Institution verbundenen Gefahren und Risiken übernehmen wollen.

Das Aufgeben des Prinzips dauernder Neutralität im System eines allgemeinen Völkerbundes der Staaten ist eine logische Forderung, sie ist aber doktrinär und wird den besondern Verhältnissen mancher Staaten nicht gerecht.

Die dauernd neutralen Staaten liegen in strategisch wichtigen Gebieten; werden sie in den Bereich der militärischen Operationen irgendwie hineingezogen, so erwachsen ihnen daraus grössere Gefahren als irgendeiner Grossmacht oder den meisten geographisch weniger exponierten Staaten. Die Aufgabe der dauernden Neu-

tralität ist für sie ein unverhältnismässiges Opfer, das nicht einmal mit vitalen Interessen des Völkerbundes gerechtfertigt werden könnte.

Die dauernd neutralen Staaten verfolgen ohnehin eine Politik, die den Tendenzen des Völkerbundes entspricht; sie bleiben auf dem Boden des Rechtes und sind für niemanden eine Gefahr. Es kann ihnen deshalb auch nicht zugemutet werden, dass sie sich besondern Gefahren aussetzen.

Der Völkerbund soll, nach der Auffassung der meisten seiner Befürworter, den Staaten das Recht der Kriegführung nicht nehmen, sondern die Ausübung dieses Rechtes nur an die Erfüllung gewisser Bedingungen knüpfen. Staaten, die eine traditionelle Friedenspolitik haben und die nach den Verhältnissen auch nie agressiv sein werden, können beanspruchen, auch im Völkerbund ausserhalb der kriegerischen Aktionen zu bleiben. Bei Exekutionen gegen kleinere Staaten ist ihre Mitwirkung nicht notwendig, bei solchen gegen Grossmächte sind sie am meisten gefährdet, wenn ihre Teilnahme am Krieg militärisch in Betracht kommen kann.

Endlich ist auch der Fall zu berücksichtigen, dass die Intervention des Völkerbundes nicht oder nicht sofort den Frieden herstellen kann, sondern in eigentlichen Krieg übergeht. Alsdann ist die Existenz von Staaten, welche zwar dem Völkerbund angehören, aber nicht Kriegspartei sind, unter Umständen für beide kämpfenden Staaten bzw. Staatengruppen und für die Wiederherstellung des Friedens von grossem Wert.

Die Gründe, welche für die Beibehaltung der dauernden Neutralität in einem Völkerbunde sprechen, können auch von andern Staaten als der Schweiz, Belgien und Luxemburg geltend gemacht werden. Die Niederlande und die nordischen Staaten z. B. befolgen ebenfalls eine grundsätzliche Neutralitätspolitik, und es sollte solchen Staaten die Möglichkeit geboten sein, sich ebenfalls in einer nicht nur für sie selber, sondern auch für die andern Staaten eines Völkerbundes verbindlichen Weise als neutral zu erklären.

b. Das Neutralitätsrecht, wie es durch die II. Haager und die Londoner Konferenz ausgebaut worden ist, geht dahin, den Neutralen möglichst wenig Pflichten aufzuerlegen und ihren Handel so wenig als möglich zu beschränken; nur in der Behandlung der Kriegführenden ist Parität vorgeschrieben. Die positiven Rechte*) der Neutralen dagegen sind, namentlich im Landkrieg, wenig ausgebildet. Eine Verschiedenheit der Handhabung der Neutralität, je nach dem ein Kriegführender eine gute oder schlechte Sache vertritt, soll es nicht geben; es fehlt auch ein objektives Kriterium für eine solche Unterscheidung, wie sie das ältere Völkerrecht

---

*) Vgl. Art. 7—9 der V. Haager Konvention vom 18. Oktober 1907 (Beilage III. 15) und Art. 9 der XIII. Konvention gleichen Datums.

postulierte. Sicher ist, dass der Charakter des Neutralitätsrechtes weder den Neutralen die erhofften wirtschaftlichen Vorteile auf die Dauer gebracht, noch das Ansehen der Neutralen bei den Kriegführenden gestärkt hat.

Durch die Schaffung einer Vermittlungsinstanz, deren Anrufung Pflicht ist, ehe eine kriegerische Aktion unternommen werden darf, wird die Möglichkeit geboten, zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen zu unterscheiden und damit auch in der Handhabung der Neutralität Unterschiede zu machen. Eine solche Unterscheidung führt aber dazu, dass der Neutrale sich Beschränkungen auferlegt, das heisst zum Beispiel einen seinen Angehörigen vorteilhaften Handel verbietet, wenn dieser einem Kriegführenden zugute käme, der unter einem Rechtsbruch in den Krieg eingetreten ist.

In einem differentiellen Verhalten der Neutralen kann eine noch wenig entwickelte Form der internationalen Sanktionen erblickt werden. Die voraussichtlich in einem Streit neutral bleibenden Staaten sind in der Regel vor dem Kriege die gegebenen Vermittler. Wenn ihre Vermittlung von vornherein, oder nachdem ein Vorschlag gemacht worden ist, abgelehnt wird, können sie gegenüber dem Kriegführenden, der sich ablehnend verhält, eine sehr strenge Neutralität zur Anwendung bringen, während sie in bezug auf den andern ihren Angehörigen die Freiheiten des wirtschaftlichen Verkehrs, der finanziellen Unterstützung usw. lassen, die mit dem jetzigen Neutralitätsrecht vereinbar sind. Wenn die Staaten mit konstanter Neutralitätspolitik den Kern eines Vermittlungsbundes wären und ihnen im einzelnen Falle auch die andern ausserhalb des Streites stehenden Staaten sich anschlössen, so vermöchte eine derartige Neutralitätspolitik unter Umständen Frieden erhaltend und Krieg verkürzend wirken. Allerdings ist diese Idee aufgekommen, als man die Vereinigten Staaten als Zentrum einer solchen neutralen Vermittlungsgruppe annehmen konnte. Die differentielle Handhabung der Neutralität hätte zur Voraussetzung die Kündigung des V. und XIII. Haager Abkommens von 1907 über die Neutralität im Land- bzw. Seekrieg, speziell deren Art. 9. Ob eine solche ungleiche Neutralität von der benachteiligten Partei respektiert würde, mag allerdings fraglich sein.

Wird ein Völkerbund gebildet, so wird die „Vermittlung der Neutralen“ auf eine allgemeinere und festere Grundlage gestellt und im Falle der Nichtachtung der Friedenssicherungen durch einen Staat wäre dessen differentiell benachteiligende Behandlung seitens der übrigen Verbandsstaaten jedenfalls geboten. Wenn in solchen Fällen aber die Gesamtheit der Verbandsstaaten gemeinsame Sache mit dem zu Unrecht Angegriffenen macht, so

ist unter diesen Umständen für die Neutralität in herkömmlichem Sinne überhaupt kein Platz mehr. Wenn einzelne Staaten, wie z. B. die dauernd neutralen Staaten, nicht zur Teilnahme an den Zwangsmassregeln des Verbandes gegen den Friedensbrecher verpflichtet wären, so müsste ihre Haltung jedenfalls die einer striktest interpretierten Neutralität sein, die jede Förderung des Widerstandes gegen die Verbandsaktion ausschlösse.

Der Völkerbund würde aber wohl dazu kommen, nicht nur von seinen eigenen dauernd neutralen Mitgliedern als Minimum eine gegen den Friedensbrecher besonders strikte Neutralität zu verlangen, sondern er würde ähnliches wohl auch von den Staaten ausserhalb des Verbandes verlangen. Für den Völkerbund wäre eine militärische Zwangsmassnahme gegen einen Friedensbrecher innerhalb des Verbandes nicht ein gewöhnlicher Krieg, sondern eher eine innere Angelegenheit, einem Bürgerkrieg vergleichbar. Eine Neutralität, die den Rebellen begünstigte, wäre eine Einmischung in die inneren Verhältnisse des Bundes und würde als solche zurückgewiesen. So würde der Bund wahrscheinlich den Begriff der unerlaubten Zufuhren im Exekutionskrieg sehr erweitern gegenüber dem für die Neutralen so liberalen Neutralitätsrecht, wie es die Londoner Deklaration anerkennen sollte. Die Erzwingung der Friedensordnung im Völkerbunde wäre als das oberste internationale Interesse zu betrachten, dem nicht nur Interessen der einzelnen Verbandsstaaten, sondern diejenigen der ausserhalb des Verbandes stehenden Neutralen durchaus untergeordnet würden. Wenn der Völkerbund die meisten Grossmächte und namentlich die Mächte, welche die überseeischen Zufuhren beherrschen, umfasst, so ist eine derartige Kriegsrechtspolitik durchaus realisierbar.

Nun gibt es nach den meisten Völkerbundsplänen doch noch „legitime Kriege“, d. h. Kriege innerhalb des Verbandes, bei denen das vorgeschriebene Vermittlungsverfahren beobachtet worden ist, sowie Kriege mit oder unter den ausserhalb des Verbandes stehenden Staaten. Hier könnte die Neutralität im bisherigen Sinne wieder ihre Anwendung finden. Indessen ist (vgl. unten sub X) anzunehmen, dass in Kriegen zwischen Verbandsstaaten und andern die erstern ihren Verbandsgenossen mindestens durch eine wohlwollende Neutralität unterstützen würden, sofern dieser angegriffen worden ist oder wenigstens seinerzeit im Sinne der Verbandsvorschriften zunächst eine Vermittlung oder ein Schiedsverfahren angeboten hat. Bei „legitimen“ Kriegen innerhalb des Verbandes würde der Fall aber doch meistens so liegen, dass die eine Partei im Widerspruch zu den Vermittlungsvorschlägen der Verbandsorgane oder gar in Nichtachtung eines ergangenen Schiedsspruches einen Krieg be-

ginnt. In diesen Fällen kann der Völkerbund, auch wenn er nicht zur Exekution schreitet, sich kaum völlig indifferent verhalten, will er nicht seine Grundsätze selber in Gefahr bringen. Seine Neutralität wird deshalb auch in diesen Fällen eine differentielle sein, die im gegebenen Fall zur aktiven Teilnahme zugunsten der einen Partei übergeht.

Für die Neutralität im bisherigen Sinne wäre sonach wenig Raum mehr. Es würde deshalb eine Frage von sekundärer Bedeutung sein, ob und wie eine Reform des Neutralitätsrechtes erfolgen soll. Da aber das Zustandekommen eines genügend weiten und hinreichend starken Völkerbundes fraglich ist, wird die Neuordnung des Neutralitätsrechtes unter Umständen doch aktuell werden, allerdings kaum in unmittelbarem Zusammenhang mit den allgemeinen Friedensverhandlungen. Die Hauptpunkte einer solchen Revision — abgesehen von der bereits erörterten Frage differentieller Handhabung der Neutralität — dürften folgende sein:

a. Die Integrität des neutralen Gebietes, einschliesslich des Luftraumes, muss eine absolute sein, dagegen wäre die Verantwortung der Neutralen für gegen sie erfolgende Gebietsverletzungen näher, und zwar einschränkend, zu bestimmen. Für den Luftraum sollte a fortiori gelten, was das XIII. Haager Abkommen von 1907 (Art. 25) für die Küstengewässer bestimmt.

b. Die Rechtsstellung neutraler Personen und Vermögen in den Gebieten der Kriegführenden ist im Sinne der 1907 gescheiterten Verhandlungen wieder aufzunehmen.

c. Die Neutralen sind von der mittelbaren Begünstigung der Feindseligkeiten in Wiederaufnahme der Anschauungen des ältern Völkerrechts konsequenter auszuschliessen.

d. Das Recht der Neutralen auf Verkehr unter sich und mit den Kriegführenden ist genau zu regeln, dabei sind aber künstliche, den natürlichen Forderungen der Kriegspolitik widersprechende formalistische Distinktionen über die Bestimmung von Konterbande und ähnliches (V Haager Abkommen von 1907, Art. 2—8, Londoner Deklaration Art. 33—35) zu beseitigen.

e. Das Recht der Zerstörung von Prisen ist zu regeln, im Sinne der Beschränkung.

f. Der Begriff der Blockade ist abschliessend, d. h. unter Regelung der Fragen der Seesperren, Minensperren usw. zu bestimmen.

g. Es wäre zu prüfen, ob nicht aus Rücksichten der Menschlichkeit der Handel der Neutralen mit den Kriegführenden in einem gewissen Umfange freigegeben werden sollte.

X. Eintritt und Austritt aus dem Völkerbunde. Verhältnis zu dritten Staaten.

1. Die Frage, welcher Umfang einem Völkerbunde grundsätzlich zu geben sei, bzw. bei was für einer Beteiligung dauernd neutrale Staaten sich anschliessen können, ist bereits oben (sub III) erörtert worden. Hier ist nur die Frage zu prüfen, ob der Völkerbundsvertrag eine offene oder geschlossene Union sein oder ob der Anschluss Nicht-Signatärstaaten zwar vorbehalten, jedoch von bestimmten Bedingungen abhängig sein soll.

Mit Rücksicht auf den politischen Charakter einer solchen Staatenverbindung und die weitreichenden Konsequenzen, die sich aus dem Anschluss dieses oder jenes Staates ergeben können, können gegen eine bedingungslos offene Union Bedenken bestehen. Wenn ein Völkerbund zunächst auf vorwiegend europäischer Grundlage gebildet würde, bedeutete der Beitritt von etwa 20 amerikanischen Klein- und Mittelstaaten eine ganz wesentliche Veränderung und eine Verschiebung der Grundlagen der Organisation. Anderseits wäre strikte Geschlossenheit, welche den Kontrahenten ein liberum veto gegen jede Erweiterung gäbe, unannehmbar. Die Zustimmung einer Mehrheit der Verbandsstaaten als Voraussetzung der Zulassung würde einerseits die erforderliche Elastizität des Verbandes, anderseits genügende Sicherheit gegen unzeitgemässe oder unerwünschte Erweiterungen bieten. Der Idee des Völkerbundes würde es aber wohl am meisten entsprechen, wenn der Bund eine Union darstellte, welche für alle Staaten offen ist, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die ein für allemal festgesetzt würden.

2. Die Staatenbünde, die ähnliche Zwecke wie ein Völkerbund verfolgt haben, z. B. die alten eidgenössischen Bünde, der schweizerische und der deutsche Bund von 1815, die amerikanische Confoederation von 1777, waren sogenannte ewige, d. h. unkündbare Bünde; sie kannten kein Recht der Sezession oder der Kündigung. Diese Bünde waren aber aus dem Bewusstsein dauernder Übereinstimmung der Interessen gegenüber einem übermächtigen Gegner (1291, 1777) oder auf der Grundlage langer nationaler Zusammengehörigkeit (1815) gebildet worden.

Für einen Völkerbund sind diese Voraussetzungen zurzeit jedenfalls nicht vorhanden. Eine unkündbare Verbindung wäre entweder nicht zu erreichen oder wäre einem Bruch ausgesetzt, der weit schlimmer sein würde als der Austritt eines Staates. Aus dem gleichen Grunde könnte auch eine sehr lange Kündigungsfrist nicht günstig wirken; nur die schwebenden Verpflichtungen, z. B. aus einem bereits anhängig gemachten Schieds- oder Vermittlungsverfahren, müssten vorbehalten bleiben.

Eine Ausstossung als Strafmassregel ist wohl kaum angängig. Dagegen bedeutet der Krieg des Verbandes gegen einen Friedensbrecher die wenigstens vorübergehende Aufhebung des Bundes-

verhältnisses zu diesem, unter Aufrechterhaltung der Verpflichtungen, welche in jenem Zeitpunkt dem betreffenden Staate dem Bunde gegenüber obliegen.

3. *a.* Das Verhältnis zu dritten Staaten würde durch das bisherige gemeine Recht und die Staatsverträge bestimmt sein. Wenn der Völkerbund einen grossen Kreis von Staaten, darunter alle oder die meisten Grossmächte umfasste, würde das Völkerrecht ausserhalb dieses Verbandes ein kümmerliches Dasein führen oder aber von der Entwicklung des internen Verbandsrechtes beherrscht sein.

b. Die Projekte eines Völkerbundes, welche die Kollektivintervention des Bundes für den Fall vorsehen, wo ein Staat ohne vorherige Anrufung der Institutionen zur Friedenssicherung den Krieg eröffnet, sehen eine gleiche Aktion vor für den Fall, wo unter entsprechenden Umständen der Angriff auf einen Verbandsstaat von aussen erfolgt. Dies erscheint als eine logische Folgerung aus dem Prinzip des Völkerbundes; sie ist allerdings für die Verbandsstaaten nur dann unbedenklich, wenn der Völkerbund, speziell die zur Teilnahme an den Zwangsmassnahmen verpflichteten Staaten des Bundes, den Aussenstehenden offenbar überlegen sind. Andernfalls würde eine solche bedingte Defensivallianz für die Verbandsstaaten grosse Gefahren in sich bergen, denen keine Vorteile gegenüber stünden, da Nicht-Verbandsstaaten keine Verpflichtung zur Anrufung der Friedensinstitutionen übernehmen.

Wenn ein Konflikt zwischen einem Verbandsstaat und einem Aussenstehenden eintritt, so kann dem letztern kaum die Unterwerfung unter das Gericht des Völkerbundes oder die Einlassung auf eine Vermittlung durch ein Bundesorgan zugemutet werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass die Friedenssicherung zwischen Verbandsstaaten und andern Staaten durch Abkommen, wie sie die bisherigen Schiedsverträge und die Bryan-Verträge darstellen, geordnet werden müsste. Die Sanktion dieser Verträge läge darin, dass ihre Verletzung durch Aussenstehende für die Defensivallianz der Verbandsstaaten den casus foederis eintreten liesse und dass der Verbandsstaat, der sich dagegen verfehlte, der Unterstützung und wohlwollenden Neutralität des Bundes verlustig ginge.

Es ist wohl möglich, dass sich der Völkerbund nicht von Anfang als weitumfassende und logisch aufgebaute Organisation bilde und entfalte, sondern wie die Eidgenossenschaft aus einem lockeren, „Orte und Zugewandte“ umfassenden Vertragssystem sich zu einer föderativen Einheit entwickle. Es ist nur zu hoffen, dass dabei die vielen Irrungen und blutigen Zwiste, welche das Werden der Schweizerischen Eidgenossenschaft erschwert und verzögert haben, der grösseren Staatengemeinschaft erspart bleiben.

5. Geschichtliche Entwicklung der Völkerbundbewegung.

(Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der bundesrätlichen Expertenkommission vom 7. November 1918.)

In der Eintretensdebatte führt der Berichterstatter folgendes aus:

Die Bedeutung einer Idee und die Nachhaltigkeit ihrer Wirkung in der Gegenwart kann nur im Zusammenhang mit deren weltgeschichtlichen Zusammenhängen richtig gewürdigt werden.

Das Mittelalter, in das die Wurzeln der Gegenwart hinabreichen, war, im Bereich der abendländischen Christenheit, beherrscht von der Vorstellung der Einheit der christlichen Völker, äusserlich in Kaisertum und Papsttum verkörpert. Die Staaten waren als unter dem göttlichen Rechte stehend gedacht.

Mit der Zersetzung des römisch-deutschen Reiches und der Herausbildung nationaler oder anderer territorialer Staatsgewalten setzt nicht nur die Bildung von Friedensbünden ein, von denen die Eidgenossenschaft der einzig Überlebende ist, sondern es werden auch bereits Vorschläge zu einer Confoederation der abendländischen Staaten gemacht (Dubois 1306, Podiebrad von Böhmen 1463).

Als alles dominierende politische Idee bildet sich unter dem Einfluss des monarchischen Prinzips und des römischen Eigentumsbegriffes die Vorstellung der Souveränität aus. Als Programm der internen Entwicklung der Staatsgewalt berechtigt, wurde diese Idee in ihrer Anwendung auf die zwischenstaatlichen Beziehungen verhängnisvoll. Die Annahme einer in Wirklichkeit gar nicht vorhandenen absoluten Unabhängigkeit der Staaten von einander hat von Anfang das seit dem 17. Jahrhundert zum System ausgebaute Völkerrecht auf eine verkehrte Grundlage gestellt, und bereits bei Machiavelli finden wir die Sprengung der einheitlichen sittlichen Weltanschauung durch Postulierung der Amoralität der Politik.

Gleichwohl ist der Gedanke an die natürliche föderative Einheit der Völker nie verschwunden; die mehr oder weniger umfassenden Völkerbundsprojekte des XVII. und XVIII. Jahrhunderts (Sully, Penn, Crucé, St. Pierre) sind Zeugen dafür. Von

besonderer Bedeutung war am Ende des Aufklärungszeitalters die Tätigkeit Benthams und Kants, welch letzterer in der „Metaphysik der Sitten" das Wort „Völkerbund" zuerst geprägt zu haben scheint.

Das wichtigste Ergebnis des Rationalismus für die Politik ist die seither vorherrschende Idee, dass das politische und soziale Leben planmässig nach vernunftgemässen und sittlichen Grundsätzen gestaltet werden könne. Zunächst machte sich diese Denkweise auf politischem Gebiet, unter dem Einfluss des Naturrechtes, geltend (amerikanische Deklaration von 1777, französische von 1789); dann, ausgehend von der Nationalökonomie, auf dem Gebiet der sozialen Fragen und endlich im Pazifismus für die zwischenstaatlichen Beziehungen.

Durch die starke Entwicklung des Nationalitätsprinzips im XIX. Jahrhundert und den mächtigen innern Ausbau der Staaten wurde die Idee der internationalen Zusammengehörigkeit in den Hintergrund gedrängt. Ihre wesentlichsten Vertreter waren die seit dem Anfang des Jahrhunderts in Amerika und England bestehenden Friedensvereine, die liberalen Freihändler und namentlich der Sozialismus. Schiedsgerichte und Abrüstung waren die Hauptforderungen, die in einzelnen umfassenderen Projekten (Bluntschli) sich zu der Forderung eines Völkerbundes verdichteten.

Die Friedensbewegung hatte keinen merkbaren Einfluss auf die offizielle Politik ausgeübt, bis Russland in der Zirkularnote vom 24. August 1898 zur I. Haager Konferenz einlud. Der Hauptprogrammpunkt, die Rüstungseinschränkung, wurde gar nicht, die Ordnung der friedlichen Beilegung internationaler Streitigkeiten nur in der Form eines schwächlichen Kompromisses verwirklicht.

Indessen gab die I. Friedenskonferenz doch der Bewegung zum Abschluss von mehr oder weniger bindenden Schiedsverträgen zwischen einzelnen Staaten einen mächtigen Anstoss. Diese Bewegung wurde in bedeutendem Masse gefördert durch die Interparlamentarische Union, welche eine grosse Zahl von Vertretern aller Parlamente umfasst. Die Ergebnisse der seit 1899 einsetzenden Entwicklung in einem universellen Vertrage niederzulegen, sollte eine Hauptaufgabe der II. Konferenz sein, ebenso wie die Errichtung eines wirklich ständigen internationalen Gerichtes. Beides scheiterte, und von südamerikanischer Seite kommende Vorschläge, eine unbedingte Pflicht zur friedlichen Austragung aller Streitigkeiten zu statuieren, wurden nicht einmal in Diskussion gezogen. Aber auch abgesehen von diesen

Konferenzen blieb der Pazifismus, jedenfalls die Völkerrechtswissenschaft, vor dem Kriege im allgemeinen auf dem Boden der unbeschränkten Souveränität der Staaten stehen. Erst der Krieg hat die Idee eines wirksamen Friedensbundes in das Gebiet der praktischen Politik übergeleitet.

Unmittelbar vor Kriegsausbruch wurde die Notwendigkeit einer radikalen Änderung in der zwischenstaatlichen Ordnung erkannt; es geschah dies in der Note Greys an den deutschen Reichskanzler vom 31. Juli 1914. Am 25. September 1914 erklärte Asquith, dass die Herrschaft des Völkerrechts das Ziel der europäischen Politik bilden müsse. Auch von nicht-offizieller Seite setzten alsbald Bestrebungen ein, den Frieden auf neuen Grundlagen vorbereiten zu helfen; so hat u. a. die Haager Zentralorganisation für einen dauernden Frieden wertvolle Vorarbeiten geleistet und ein umfassendes Programm aufgestellt. In Amerika war namentlich die Gesellschaft „League to enforce Peace" tätig. In den Jahren 1915 und 1916 haben verschiedene leitende Staatsmänner, zunächst der Entente, einen Dauerfrieden und eine diesen sichernde zwischenstaatliche Ordnung verlangt und als Hauptziel des Krieges hingestellt (Briand am 20. November 1915 und 23. Mai 1916; Greys Aufforderung vom 24. Oktober 1916 an die Neutralen, den Dauerfrieden vorzubereiten; Bethmann-Hollweg am 9. November 1916). Die grösste Bedeutung kommt aber unzweifelhaft der Botschaft Wilsons an den Senat vom 22. Januar 1917 zu, die das erste von einem leitenden Staatsmann verkündete Programm einer neuen, den Frieden gewährleistenden internationalen Ordnung darstellt.

Demgemäss trat die Forderung nach einem Völkerbund seit dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg immer mehr in den Vordergrund. Es sind hier namentlich zu erwähnen die Resolution des Deutschen Reichstages vom 19. Juli 1917, die Note des Papstes vom 1. August 1917 und die Zustimmungserklärungen der Zentralmächte zu dieser Note. In Frankreich waren es hauptsächlich linksstehende politische Organisationen, welche die Forderung eines Dauerfriedens vertraten, ebenso wie auch in England in liberalen und nach dem Sozialismus orientierten Kreisen die Idee stark an Boden gewann.

Eine auffallende, immer steigende Beachtung fand die Idee eines Völkerbundes seit dem Jahre 1918. Zunächst formulierte Wilson in seiner Botschaft vom 8. Januar 1918 sein früheres Programm in 14 Punkten unter ganz besonders entschiedener Betonung der Forderung eines mit wirksamen Machtmitteln ausge-

statteten Friedensverbandes (Punkt 14). Ähnlich, wenn auch weniger entschieden, haben sich Lloyd George am 5. Januar und Graf Hertling am 24. Januar 1918 geäussert.

Von den neutralen Kundgebungen sind ausser der Rede des Bundespräsidenten Calonder im Nationalrat am 6. Juni 1918 die Erklärungen des niederländischen Minister des Äussern und die parlamentarische und amtliche Vorbereitung eines Völkerbundes in den drei nordischen Staaten besonders zu erwähnen.

In England fand eine Broschüre Greys über die League of Nations starke Beachtung, und das Oberhaus, in welchem Lord Curzon wesentlich in zustimmendem Sinne sich zur Völkerbundsfrage geäussert hatte, fasste eine Resolution, um das Studium und die Vorbereitung dieses Gegenstandes zu fördern. In Frankreich kam die von Bourgeois präsidierte Völkerbundskommission des Auswärtigen Ministeriums zum Abschluss ihrer Arbeiten, die auf ein positives Ergebnis hinzudeuten scheinen. Gegenüber den eher skeptischen offiziellen Äusserungen wurde vonseiten der Arbeiterschaft (Confédération générale du Travail bzw. Henderson) die Notwendigkeit eines Völkerbundes entschieden betont. In seinen Reden vom 4. Juli und 27. September 1918 legte Wilson wieder besonders Gewicht auf die Schaffung einer Friedensorganisation. Nachdem in den Waffenstillstandsangeboten vom 4. und 5. Oktober Österreich-Ungarn und Deutschland das Wilsonsche Friedensprogramm angenommen und sich die Staaten der Entente ihm anlässlich der Festsetzung der Waffenstillstandsbedingungen für Deutschland angeschlossen haben, scheint die Entwicklung einen vorläufigen Abschluss gefunden zu haben.

Bedeutet nun die seit dem Kriege, vor allem seit 1916 und ganz besonders im Jahre 1918 immer rascher steigende und immer allgemeiner werdende Beachtung der Völkerbundsidee eine nur vorübergehende Erscheinung, einen Reflex des Krieges oder kündet sich vielmehr der Durchbruch einer für die planvolle und vernünftige Ausgestaltung des Lebens der Völker notwendigen Idee in die Wirklichkeit an? Wenn man die unentrinnbare gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit der Staaten, die heutige wirtschaftliche Erschöpfung, den Widerwillen gegen den Krieg und das tiefe Misstrauen gegen das bisherige System der internationalen Politik, die steigende Einsicht in die Allgemeingefährlichkeit kriegerischer Auseinandersetzungen und kriegerischer Kampfmittel in Betracht zieht, so gelangt man zum Schlusse, dass sich die Aussichten für eine neue und bessere Zeit auftun könnten. Diesen geschichtlichen Moment gilt es auszunützen.

Die Schwierigkeit für eine glückliche Verwirklichung der Völkerbundsidee liegen zunächst darin, dass diese neu und wenig abgeklärt ist. Die Unsicherheit und Vagheit, mit der die meisten Staatsmänner, so bestimmt sie das Prinzip bejahen mögen, sich in der Frage äussern, lässt vermuten, dass die Regierungen im allgemeinen wenig vorbereitet sind. Es besteht deshalb die Gefahr, dass viele, wenn sie die Schwierigkeiten bei der näheren Ausgestaltung sehen, enttäuscht zurückweichen.

Alsdann gilt es zwischen zwei Extremen, den Haager Scheingebilden und den kosmopolitischen Bundesstaatsprojekten zu wählen. Gelangt man nicht zu einer radikalen Lösung, so wird das Grosszügige und Neue, das die Völker jetzt zu erwarten geneigt sind, vermisst. Die politische Aufgabe liegt darin, dasjenige herauszufinden, was einerseits praktisch erreichbar und dauerhaft ist, anderseits dem Verlangen nach einer wahrhaft neuen Ordnung der Dinge am weitesten entgegenkommt.

Bei der Aufstellung konkreter Projekte ist es notwendig, von den heutigen Staaten und der psychologischen Einstellung der Menschen auf diese auszugehen. Mögen auch weitgreifende soziale Umwälzungen ganz neue Möglichkeiten internationaler Organisation schaffen, so kann das Problem heute doch nur auf der Basis bekannter Elemente und nicht unter Zugrundelegung lauter Unbekannter praktisch in Angriff genommen werden.

Eine Gefahr für die Erzielung positiver Resultate liegt ferner darin, dass das Programm eines kommenden Völkerbundes mit zu vielen Postulaten belastet wird, Postulaten, die an sich voll berechtigt sind, deren gleichzeitige Verwirklichung aber auf unüberwindliche Hindernisse stossen wird wegen der Vielheit und Verschiedenheit der beteiligten Staaten. Einem universellen Völkerbunde würden so grosse und räumlich so entfernte Staaten angehören müssen, dass es wenig wahrscheinlich ist, sie auf Bindungen festzulegen, die kleineren oder benachbarten und unter sich verhältnismässig homogenen Staaten vielleicht annehmbar erscheinen. Der Völkerbund darf deshalb die Freiheit der Staaten nicht allzu sehr beschränken. In Erkenntnis dieser Schwierigkeiten bewegen sich deshalb eine ganze Reihe von Völkerbundsprojekten auf dem Boden der blossen Friedenssicherung und überlassen die Herausbildung gerechter und zweckmässiger wirtschaftlicher Verhältnisse der weitern Entwicklung; damit entbehren sie aber gerade des eigentlich Wertvollen in den Augen derjenigen, die vor allem eine soziale Erneuerung fordern.

Ein wesentliches Element für die Lebensfähigkeit eines Völkerbundes ist eine Organisation, welche den tatsächlichen Machtverhältnissen genügend Rechnung trägt, ohne dabei die berechtigten Ansprüche der weniger einflussreichen Staaten zu gefährden. Da wohl unvermeidlich die einzelnen Staaten die Elemente eines Völkerbundes sein werden, ist es wichtig, dass für jeden Staat ein richtiges Verhältnis zwischen Bindung und Vorteil aus der Gebundenheit und zwischen Verantwortung und Einfluss bestehe. Nur dann ist anzunehmen, dass sich die Staaten dem Ganzen einfügen und dass hinter dem Willen des Bundes die organisierte Macht der verbundenen Völker stehe.

Mögen aber die Schwierigkeiten noch so gross erscheinen, das Wesentliche ist es, zu erkennen, dass der Moment für einen entschlossenen und entscheidenden Schritt in der Richtung einer neuen internationalen Ordnung geschehen muss.

---

6. Vorentwurf der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Bundesvertrag und eine Verfassung des Völkerbundes.

Bundesvertrag.

Im Namen der von ihnen vertretenen Völker

Der schweizerische Bundesrat, ...

....

(Namen der Staaten)

....

beseelt von dem Bestreben, die internationalen Beziehungen auf die alleinige Grundlage des Rechtes und der Gerechtigkeit zu stellen und den Frieden zu einem unverbrüchlichen und dauernden zu machen,

in der Erkenntnis, dass der Friede unter den Staaten seine grösste Sicherheit in dem Rechte des Volkes, über seine Geschicke zu bestimmen, und in der Gerechtigkeit der politischen und sozialen Ordnung findet,

erklären feierlich:

A. Der Vertretung des Volkes oder dem Volke selbst ist ein massgebender Einfluss auf die wichtigsten Geschäfte der auswärtigen Politik einzuräumen, und es soll das Volk von allen in seinem Namen eingegangenen Verpflichtungen Kenntnis haben.

B. Die Rechtsgleichheit, die Gewissensfreiheit und der freie Gebrauch der Landessprachen ist jedermann zu gewähren.

C. Es ist ausser der Friedenssicherung die vornehmste Aufgabe des Völkerbundes, durch Organisation der internationalen Regelung des Arbeitsrechtes den Staaten die fortschreitende Verbesserung der Arbeitsverhältnisse möglich zu machen.

D. Die militärischen Rüstungen sind auf das geringste, mit den Interessen des Völkerbundes und der inneren Sicherheit der Staaten vereinbare Mass zu beschränken.

E. (Wirtschaftliche Freiheiten),

und

schliessen einen unauflöslichen Bund auf Grundlage der folgenden Bestimmungen:

Art. 1. Die vertragschliessenden Staaten begründen einen Völkerbund. Gleichzeitig mit diesem Vertrage ist die Verfassung des Völkerbundes vereinbart worden. Sie ist eine Anlage zu diesem Vertrage und bildet einen integrierenden Bestandteil desselben.

Die Verfassung kann nach Massgabe der in ihr festgesetzten Bestimmungen revidiert werden.

Durch die Revision der Verfassung kann weder die materielle Zuständigkeit des Völkerbundes gegenüber seinen Gliedern erweitert noch können Sonderrechte und Sonderpflichten der einzelnen Staaten oder Gruppen von Staaten begründet, abgeändert oder aufgehoben werden. Die Abänderung der hierauf bezüglichen Bestimmungen bedarf der freien Zustimmung der Beteiligten.

Art. 2. Die Staaten des Völkerbundes verpflichten sich, alle zwischen ihnen vorkommenden Streitigkeiten und Anstände, welcher Art immer sie seien, gemäss der Verfassung des Völkerbundes beizulegen, sofern dies nicht auf dem Wege unmittelbarer Verhandlungen geschieht.

Art. 3. Die Staaten des Völkerbundes verzichten unbedingt auf alle Akte der Selbsthilfe in ihren gegenseitigen Beziehungen. Vorbehalten bleiben die Massnahmen, die gemäss der Verfassung des Völkerbundes zur Wahrung des Friedens und zum Schutze des Rechtes getroffen werden.

Art. 4. Die Staaten des Völkerbundes verpflichten sich, gemäss der Verfassung des Völkerbundes, an dem Ausbau der internationalen Rechtsordnung mitzuwirken und die mit verbindlicher Kraft erlassenen Vorschriften gleich den von ihnen abgeschlossenen Verträgen zu befolgen.

Art. 5. Die Staaten des Völkerbundes verpflichten sich, keine Abkommen irgendwelcher Art unter sich oder mit dritten Staaten abzuschliessen, welche dem Völkerbunde und den Rechten der ihm angehörenden Staaten widersprechen. Sie verpflichten sich, ihre sämtlichen Verträge nach deren Ratifikation bekanntzumachen und den Staaten des Völkerbundes zur Kenntnis zu bringen, damit diese, sowie die Organe des Völkerbundes, ihren allfälligen Einspruch geltend machen können.

Geheime Verträge sind nicht verbindlich.

Art. 6. Die ständigen Institutionen des Völkerbundes und des internationalen Roten Kreuzes befinden sich auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, deren dauernde Neutralität anerkannt ist, sowie folgender Staaten, welche ebenfalls durch ihre Geschichte und ihre fortgesetzte Friedenspolitik dauernde Garantien ihrer Unparteilichkeit bieten, nämlich:

. . . .

. . . .

. . . .

Das Gebiet dieser Staaten ist unverletzlich und bleibt in jedem Falle ausserhalb der militärischen Operationen sowohl bei Kriegen, an denen nicht zum Völkerbunde gehörende Staaten beteiligt sind, wie bei militärischen Massnahmen, die vom Völkerbunde selber zum Schutze des Rechtes und zur Erhaltung des Friedens ergriffen werden.

Die Verteidigung dieser Gebiete gegen jegliche mit den Grundsätzen der Neutralität unvereinbare Einbeziehung in militärische Unternehmungen liegt den betreffenden Staaten ob. Diese Staaten sind berechtigt, im Notfalle Hilfskräfte vom Völkerbunde zu verlangen.

Art. 7. Die Staaten des Völkerbundes verpflichten sich, Streitigkeiten mit Staaten ausserhalb des Bundes entsprechend den Grundsätzen des Völkerbundes friedlich zu erledigen. Sie sichern sich gegenseitig ihre guten Dienste zur Erreichung dieses Zweckes zu.

Sie behalten sich vor, gegen widerrechtliche Angriffe von Staaten ausserhalb des Völkerbundes sich einzeln oder gemeinsam jede Hilfeleistung zuzusichern.

Art. 8. Dieser Bundesvertrag tritt in Kraft, sobald er von (Zahl) .... Signatärstaaten ratifiziert ist. Signatärstaaten können bis zum .... ratifizieren.

Staaten, welche diesen Bundesvertrag nicht unterschrieben haben, oder Signatärstaaten, welche ihn nicht bis zum .... ratifiziert haben, können sich ihm jederzeit anschliessen, sofern sie für die Erfüllung der aus diesem Vertrage und der Verfassung des Völkerbundes sich ergebenden Pflichten hinreichend Gewähr bieten. Sofern über die Erfüllung dieser Voraussetzungen keine allseitige Übereinstimmung besteht, wird über die Aufnahme eines Staates nach Massgabe der Verfassung des Völkerbundes entschieden.

Anlage zum Bundesvertrag.

Verfassung des Völkerbundes.

I. Die Staaten des Völkerbundes.

Art. 1. Staaten des Völkerbundes im Sinne dieser Verfassung sind diejenigen Staaten, welche den Bundesvertrag vom . . . . . abgeschlossen und bis zum . . . . . ratifiziert haben, sowie diejenigen Staaten, welche sich ihm auf Grund der für den Anschluss weiterer Staaten geltenden Bestimmungen angeschlossen haben.

Art. 2. Alle Staaten des Völkerbundes sind in Rechten und Pflichten gleich, soweit nicht der Bundesvertrag oder die Verfassung des Völkerbundes etwas Besonderes bestimmen.

II. Organe des Völkerbundes.

Art. 3. Die Organe des Völkerbundes sind:
- *a)* der Vermittlungsrat;
- *b)* der Internationale Gerichtshof;
- *c)* der Konfliktshof;
- *d)* der Staatenkongress;
- *e)* die Kanzlei.

Art. 4. Die im Haag durch die Konventionen betreffend friedliche Beilegung internationaler Streitigkeiten vom 29. Mai 1899 und 18. Oktober 1907 geschaffenen Institutionen bleiben aufrechterhalten, und es sind, mangels besonderer Vereinbarung, für die von den Parteien gebildeten Schiedsgerichte die Bestimmungen dieser Konventionen oder der an ihre Stelle tretenden Abkommen massgebend.

A. Der Vermittlungsrat.

Art. 5. Der Vermittlungsrat wird gebildet durch die von den Staaten des Völkerbundes ernannten Bevollmächtigten. Diese nehmen Residenz am Sitze des Vermittlungsrates. Sie können jederzeit abberufen werden von ihren Regierungen. Jeder Staat hat nur einen Vertreter im Vermittlungsrat.

Die Staatsoberhäupter oder in deren Auftrag die Regierungschefs und Leiter der auswärtigen Angelegenheiten können jeder-

zeit an Stelle der Bevollmächtigten ihren Staat im Vermittlungsrate persönlich vertreten.

Art. 6. Die Stellung eines Bevollmächtigten im Vermittlungsrat ist unvereinbar mit derjenigen eines Richters des Internationalen Gerichtshofes, vereinbar dagegen mit derjenigen eines Delegierten zum Staatenkongress oder eines diplomatischen Vertreters.

Die Bevollmächtigten im Vermittlungsrat erhalten für die Durchführung des Vergleichsverfahrens keine Instruktionen von ihren Regierungen.

Art. 7. Die Vollversammlung des Vermittlungsrates übt diejenigen Befugnisse des Rates aus, für welche nach dieser Verfassung oder nach ihren eigenen Beschlüssen weder die Geschäftsleitung noch die Ständige Delegation zuständig sind.

Aus dem Vermittlungsrat werden folgende Abteilungen gebildet:

die Geschäftsleitung,
die Ständige Delegation,
die Vergleichskommissionen.

Art. 8. Die Geschäftsleitung besteht aus mindestens drei Mitgliedern. Der Vorsitzende, der auch die Vollversammlung und die Ständige Delegation präsidiert, wird vom Vermittlungsrat aus den Bevollmächtigten der in der Delegation ständig vertretenen Staaten gewählt auf eine bei der Wahl jeweilen zu bestimmende, neun Jahre nicht überschreitende Amtsdauer. Der Vorsitzende ist als solcher nicht wiederwählbar.

Die übrigen Mitglieder der Geschäftsleitung werden vom Vermittlungsrat auf die Dauer von neun Jahren aus den Vertretern der in Art. 6 des Bundesvertrages bezeichneten Staaten gewählt.

Art. 9. Die Ständige Delegation besteht aus der Geschäftsleitung und den Vertretern derjenigen Staaten, welche die Erklärung abgeben, die vollstreckbaren Entscheidungen von innerhalb des Völkerbundes gebildeten internationalen Gerichten sowie die von den Parteien angenommenen Vorschläge der Vergleichskommissionen und die endgültigen Entscheidungen des Vermittlungsrates mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln nach Massgabe dieser Verfassung zu gewährleisten, und deren dahin gehende Erklärung von den andern in gleicher Lage befindlichen Staaten anerkannt ist.

Zur Durchführung des Vermittlungsverfahrens erweitert sich die Ständige Delegation wie folgt:

Wenn in der Delegation vertretene Staaten selbst Partei sind, so scheiden sie nicht aus dem Rate aus. Dagegen bezeichnet

jede Partei einen in der Delegation nicht vertretenen, am Streite unbeteiligten Staat, damit dessen Bevollmächtigter im Vermittlungsrat für diese Angelegenheit mit allen Rechten an den Beratungen und Beschlussfassungen der Delegation teilnehme.

Ist der Staat, dessen Vertreter den Vorsitz im Vermittlungsrat führt, selber Partei, so geht die Leitung der Delegation für die betreffende Angelegenheit an dasjenige der andern Mitglieder der Geschäftsleitung über, welches am längsten dieser angehört.

Ist eine Partei in der Delegation nicht ständig vertreten, so nimmt ihr Bevollmächtigter mit allen Rechten an den Beratungen und Beschlussfassungen über das die Partei betreffende Geschäft teil; sie bezeichnet im weitern einen unbeteiligten Staat, dessen Vertreter ebenfalls in gleicher Weise teilnimmt.

Die von der Delegation des Vermittlungsrates zugelassenen Nebenintervenienten üben die Parteirechte aus in demselben Umfang wie die Hauptparteien.

Art. 10. Die Vergleichskommissionen werden in jedem Fall, in dem das Vergleichsverfahren eröffnet wird, von den Parteien wie folgt gebildet:

Verlangt ein Staat einen Streitfall vor den Vermittlungsrat zu bringen, so notifiziert er dies der oder den Gegenparteien sowie der Geschäftsleitung des Vermittlungsrates und bezeichnet seinerseits zwei Mitglieder des Vermittlungsrates, die in der Vergleichskommission in dem vorliegenden Streitfalle zu amten haben. In gleicher Weise bezeichnet die andere Partei ihrerseits zwei Mitglieder des Rates. Eine Partei kann nicht mehr als ein Mitglied bezeichnen, das ihr Staatsangehöriger ist oder in ihrem Dienste steht oder von ihr in den Vermittlungsrat entsandt worden ist oder auf ihrem Gebiete wohnt. Ein fünftes Mitglied wird als Vorsitzender von den Parteien gemeinsam ebenfalls aus dem Vermittlungsrat bezeichnet.

Ist eine Partei säumig mit der Bezeichnung der Mitglieder der Vergleichskommission, so werden diese von der Geschäftsleitung des Vermittlungsrates einen Monat nach Notifikation des Vergleichsbegehrens ernannt. Ebenso kommt ihr die Wahl des Vorsitzenden der Vergleichskommission zu, wenn sich die Parteien einen Monat nach Bestimmung der übrigen Mitglieder nicht über dessen Person geeinigt haben.

In gleicher Weise wird verfahren, wenn die belangte Partei die Einlassung auf das Vergleichsverfahren verweigert, der Vermittlungsrat es aber durchführen will.

Sind mehr als zwei Staaten als Parteien beteiligt, oder treten zwei oder mehr Staaten als Streitgenossen auf, so finden die Be-

stimmungen von Art. 44 entsprechende Anwendung. Die Delegation kann in diesem Fall die Zahl der Mitglieder der Vergleichskommission in gleicher Weise für jede Parteigruppe vermehren.

Wird ein Bevollmächtigter im Vermittlungsrat abberufen, während er als Mitglied einer Vergleichskommission amtet, so kann er mit Zustimmung seiner Regierung seine Stellung in der Vergleichskommission beibehalten. Wird die Erlaubnis nicht erteilt, so trifft die Partei, welche den Betreffenden in die Kommission berufen hat, eine neue Wahl.

Art. 11. Der Sitz des Vermittlungsrates sowie das Verfahren vor den Abteilungen des Vermittlungsrates wird vom Staatenkongress bestimmt. Im übrigen gibt sich der Vermittlungsrat seine Geschäftsordnung selbst.

B. Der Internationale Gerichtshof.

Art. 12. Es besteht ein den Staaten des Völkerbundes jederzeit zugänglicher Gerichtshof.

Art. 13. Der Internationale Gerichtshof wird vom Staatenkongress auf die Dauer von neun Jahren wie folgt gewählt: Jeder Staat schlägt mindestens eine und höchstens vier Personen vor, die geeignet und bereit sind, das Richteramt zu übernehmen; mindestens einer der Vorgeschlagenen soll nicht Staatsangehöriger des betreffenden Staates sein. Aus der so gebildeten Liste bezeichnet jeder Staat 15 der Vorgeschlagenen. Die 15, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen, sind gewählt. Die übrigen treten bei Rücktritt oder Tod der Gewählten oder, wenn infolge von Rekusationen die Zahl der Richter unter das Quorum von 15 fällt, an deren Stelle in der Reihenfolge der Stimmenzahl, die sie auf sich vereinigt haben.

Art. 14. Aus den sieben Richtern, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigt haben, wird die Geschäftsleitung des Gerichtshofes in folgender Weise gebildet: Diese wählen aus ihrer Mitte auf eine Amtsdauer von drei Jahren einen Vorsitzenden sowie einen ersten und einen zweiten stellvertretenden Vorsitzenden. Die vier amten in der übrigen Reihenfolge der Stimmenzahlen, die sie auf sich vereinigt haben, als Stellvertreter. Der Vorsitzende der Geschäftsleitung leitet auch die Vollversammlungen des Gerichtshofes.

Art. 15. Der Internationale Gerichtshof, als Vollversammlung, urteilt nur in den ausdrücklich vorgesehenen Fällen und verfügt in Angelegenheiten seiner eigenen Verwaltung.

Ordentlicherweise ist der Internationale Gerichtshof zur Entscheidung von Fällen mit fünf Richtern besetzt.

Sobald ein Streitfall beim Internationalen Gericht hängig ist, hat jede Partei binnen vier Wochen je fünf Richter zu rekusieren. Ist eine Partei säumig, so tritt an die Stelle der von ihr vorzunehmenden Rekusationen die Auslosung; ebenso wenn die Rekusationen beider Parteien auf weniger als zehn Richter fallen.

Wenn die Parteien auf die Ausübung des Rekusationsrechtes verzichten, wird das Gericht durch die fünf erstgewählten Richter gebildet Sind diese behindert oder beurlaubt, so treten an deren Stelle diejenigen Richter, welche ihnen in der Stimmenzahl, die sie auf sich vereinigt haben, am nächsten kommen.

Richter, die Staatsangehörige der Parteien sind oder in deren Dienste stehen oder auf deren Gebiet niedergelassen sind, treten von Rechts wegen in Ausstand. In denjenigen Fällen, in denen gemäss Art. 37 der Internationale Gerichtshof zuständig ist, weil sich die Parteien über die Bildung eines Schiedsgerichtes nicht rechtzeitig einigen können, ist jede Partei berechtigt, ein beliebiges Mitglied des Gerichtshofes zu bezeichnen, dessen Rekusation durch die Gegenpartei ausgeschlossen ist.

Die fünf nicht rekusierten Richter wählen den Vorsitzenden aus ihrer Mitte.

Art. 16. Der Sitz des Internationalen Gerichtshofes und das Verfahren vor ihm werden vom Staatenkongress bestimmt. Seine Geschäftsordnung gibt sich der Internationale Gerichtshof selbst.

C. Der Konfliktshof.

Art. 17. Der Konfliktshof wird von Fall zu Fall in folgender Weise gebildet:

Jede Partei bezeichnet aus dem Vermittlungsrat und dem Internationalen Gerichtshof je ein Mitglied. Zwei weitere Mitglieder werden von der Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes und eines von der Ständigen Delegation des Vermittlungsrates aus der Mitte der betreffenden Kollegien gewählt. Das so gebildete Gericht wählt seinen Vorsitzenden selbst aus den vom Internationalen Gerichtshof bezeichneten Mitgliedern. Hat eine Partei die von ihr zu ernennenden Richter nicht binnen eines Monats nach Hängigkeit des Falles beim Konfliktshof bezeichnet, so wird der eine Richter von der Geschäftsleitung des Vermittlungsrates, der andere von derjenigen des Internationalen Gerichtshofes ernannt.

Art. 18. Der Sitz des Konfliktshofes sowie das Verfahren vor dem Konfliktshof und dessen Geschäftsordnung werden vom Staatenkongress bestimmt.

D. Der Staatenkongress.

Art. 19. Der Staatenkongress besteht aus den Delegationen der Staaten des Völkerbundes. Jeder Staat bestimmt Zusammensetzung und Umfang seiner Delegation. Jeder hat bei Abstimmungen und Wahlen eine Stimme abzugeben. Alle Stimmen sind gleich mit Vorbehalt der Vorschrift des Artikels 25.

Eine Delegation kann mehrere Staaten vertreten und übt in diesem Falle das Stimmrecht für jeden vertretenen Staat besonders aus.

Art. 20. Staatenverbindungen, welche nicht selbständige Mitglieder des Völkerbundes sind, und nichtsouveräne Staaten, die einem Mitgliedstaate gehören, können, wenn sie mit ihrem ganzen Gebiet im Völkerbund sind, am Staatenkongress mit selbständiger Stimme teilnehmen, sofern und soweit ihnen nach ihren Verfassungen das Recht selbständiger Vertragsschliessung zusteht. Eine mehrfache Stimmabgabe ist ausgeschlossen.

Art. 21. Der Staatenkongress tritt periodisch, und zwar mindestens je ein Jahr vor Ablauf der Amtsdauer des Internationalen Gerichtshofes, zusammen. Ferner kann die Einberufung des Kongresses vom Vermittlungsrat oder von dessen Ständiger Delegation jederzeit beschlossen werden.

Art. 22. Der Vermittlungsrat bereitet die Geschäfte des Staatenkongresses vor, und seine Geschäftsleitung ist auch diejenige des Kongresses, bis dieser sich konstituiert hat.

Für die Vorbereitung des Arbeitsprogramms des Kongresses bestellt der Vermittlungsrat besondere Kommissionen von Sachverständigen. Bei der Wahl dieser Sachverständigen finden die Vorschriften über die Wahl des Internationalen Gerichtshofes entsprechende Anwendung.

Art. 23. Der Sitz des Staatenkongresses wird vom Vermittlungsrat im Einvernehmen mit dem Staate, auf dessen Gebiet er abgehalten werden soll, bestimmt.

Art. 24. Der Staatenkongress gibt sich seine Geschäftsordnung selbst. Er bestimmt die Periode seiner ordentlichen Versammlungen.

Art. 25. Sofern gemäss Art. 60 bei den Abstimmungen des Staatenkongresses neben den Staatenstimmen auch die Volkszahl der einzelnen Staaten in Betracht gezogen wird, ist die durch die letzte amtliche Zählung festgesetzte Zahl massgebend. Die höchste für einen Staat in Anrechnung kommende Volkszahl ist 100 Millionen.

E. Die Kanzlei.

Art. 26. Die Kanzlei des Völkerbundes umfasst:

a. Das Sekretariat, welches als Kanzlei des Vermittlungsrates, seiner Delegation und Geschäftsleitung dient.

b. Das Rechnungswesen, das der Kontrolle des Vermittlungsrates untersteht.

c. Die Direktion der Nachrichten, welche die folgenden Dienstzweige umfasst: Publikation der von den Organen des Völkerbundes zur Veröffentlichung bestimmten Beschlüsse und Kundgebungen; telegraphischer Nachrichtendienst; Übersetzung von Dokumenten, die für den Völkerbund von Interesse sind.

Art. 27. An der Spitze der Kanzlei steht ein Kanzler mit zwei Vizekanzlern, die vom Vermittlungsrat aus Angehörigen der in Art. 6 des Bundesvertrages erwähnten Staaten gewählt werden.

Der Kanzler, und bei dessen Verhinderung ein Vizekanzler, nimmt mit beratender Stimme an allen Sitzungen des Vermittlungsrates, der Ständigen Delegation und der Geschäftsleitung dieses Rates teil.

Der Vermittlungsrat führt die Aufsicht über die Kanzlei; er bestimmt deren Geschäftsordnung.

III. Das Verfahren zur Erhaltung des Friedens.

A. Das Vergleichs- und Untersuchungsverfahren.

Art. 28. Die Staaten des Völkerbundes verpflichten sich, jedesmal sich an den Vermittlungsrat zum Zweck der Einleitung des Vergleichsverfahrens zu wenden, wenn sie weder auf die Weiterverfolgung einer zwischen ihnen entstandenen Streitfrage verzichten, noch sich durch direkte Verhandlungen über eine Lösung der Streitfrage einigen können. Entgegenstehende Verabredung im Einzelfalle vorbehalten, hat jeder Beschreitung des Rechtsweges das Vergleichsverfahren voranzugehen.

Das Begehren um Einleitung des Vergleichsverfahrens erfolgt durch Notifikation an die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates sowie an die Gegenpartei oder Gegenparteien.

Art. 29. Die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates kann von sich aus das Ausgleichsverfahren anbieten. Sobald eine Partei es annimmt, wird verfahren, wie wenn eine Partei es verlangt hätte; nimmt es keine Partei an, so entscheidet die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates, ob sie das Vermittlungsverfahren vor der Ständigen Delegation herbeiführen will.

Art. 30. Die Partei, gegenüber welcher das Vergleichsverfahren begehrt wird, ist verpflichtet, sich darauf einzulassen. Weigert sie sich, so kann der Vermittlungsrat es gleichwohl durchführen. Geschieht dies nicht, so kann die Partei, welche das Verfahren begehrt hat, den Rechtsweg betreten.

Art. 31. Dem Begehren um Einleitung eines Vergleichsverfahrens steht gleich das Begehren um Durchführung einer Untersuchung zur Feststellung von Tatsachen. In diesem Falle wird die Untersuchungskommission gebildet gemäss Art. 12 des Abkommens betreffend friedliche Schlichtung internationaler Streitigkeiten vom 18. Oktober 1907. Der Vorsitzende der Kommission wird von der Geschäftsleitung des Vermittlungsrates bezeichnet, ebenso die Mitglieder der Kommission, mit deren Bestellung die Parteien säumig sind.

Im Vergleichsverfahren wird eine Untersuchungskommission bestellt, wenn eine Partei es verlangt oder die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates es anordnet. Wird keine Untersuchungskommission gebildet, so schreitet die Vergleichskommission von sich aus oder durch von ihr bezeichnete Sachverständige zur Vornahme der wünschenswerten Erhebungen.

Art. 32. Jeder Staat des Völkerbundes kann von sich aus oder infolge Streitverkündung sich einem hängigen Vergleichsverfahren anschliessen, sofern die Kommission zustimmt. Gegen den ablehnenden Entscheid kann an die Ständige Delegation des Vermittlungsrates rekurriert werden. Lehnt auch diese ab, so ist ein besonderes Vergleichsverfahren durchzuführen.

Art. 33. Die Vergleichskommission unterbreitet nach Durchführung der Untersuchung, wenn eine solche stattfindet, und nach Anhörung der beteiligten und allfällig dritter Staaten, den Parteien einen Vorschlag über die ihr billig und zweckmässig scheinende Beilegung des Streitfalles. Der Vorschlag der Vergleichskommission wird durch die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates den Parteien und den Mitgliedern des Vermittlungsrates notifiziert. Die Geschäftsleitung bestimmt auch, ob der Vorschlag zu publizieren ist.

Die Parteien haben sich binnen zwei Monaten zu erklären, ob sie den Vorschlag annehmen oder ob sie den Fall auf den Rechtsweg bringen wollen.

Art. 34. Ist der Vorschlag der Vergleichskommission von den Parteien angenommen worden, so ist er vollstreckbar wie ein gerichtliches Urteil.

Art. 35. Die für das Vergleichsverfahren festgesetzten Fristen können im Einzelfalle von der Ständigen Delegation nach Bedürfnis gekürzt werden, wenn sie dies als durch das Interesse der Friedens-

erhaltung geboten erachtet. Ebenso kann die Ständige Delegation vorsorgliche Massnahmen treffen, die, wenn der Fall auf den Rechtsweg geleitet wird, aufrechterhalten bleiben, bis der Richter sie aufhebt.

Art. 36. Die Staaten des Völkerbundes können sowohl für einzelne Fälle ein Vergleichsverfahren ausserhalb der Bestimmungen dieser Verfassung, insbesondere im Sinne der Bestimmungen des I. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907, annehmen oder für eine bestimmte Zeitdauer besondere Vergleichsorgane bilden, deren Zuständigkeit generell bestimmt, aber auf Streitfragen beschränkt ist, die ausschliesslich die an dem Sonderabkommen beteiligten Staaten betreffen.

Die Vorschläge dieser Vergleichsinstanzen sind nach Massgabe dieser Verfassung nur dann vollstreckbar, wenn sie von den Parteien angenommen und vom Vermittlungsrat ratifiziert sind. Das gleiche gilt in dem Falle, wo die Parteien zum voraus übereinkommen, sich dem Entscheide eines Vermittlers zu unterwerfen.

B. Der Rechtsweg.

Art. 37. Die auf den Rechtsweg verwiesenen Streitigkeiten werden entschieden durch den Richter, den die Parteien bestimmen. Können sich die Parteien binnen acht Wochen nach Scheitern des Vergleichsversuches nicht über das Kompromis im Sinne des Art. 52 des I. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 einigen, so kann die klägerische Partei die Entscheidung des internationalen Gerichtshofes anrufen.

Art. 38. Das Gericht prüft, ehe es auf das Klagebegehren und die Einreden des beklagten Staates eintritt, ob ein Vergleichsverfahren durchgeführt oder von den Parteien ausgeschlossen worden ist.

Art. 39. Behauptet eine Partei, dass die gegen sie erhobene Forderung weder auf eine vertragliche Bestimmung noch auf eine sonstige aus dem Völkerrecht abzuleitende Norm gegründet werden könne und ihrer Natur nach einer Entscheidung nach rechtlichen Erwägungen sich entziehe, so ist die Frage der richterlichen Zuständigkeit von dem Internationalen Gerichtshofe zu entscheiden, es sei denn, dass sich die Parteien auf eine schiedsrichterliche Entscheidung darüber binnen vier Wochen einigen. Wenn der Internationale Gerichtshof die Einrede zurückweist, so nimmt das Verfahren seinen ordentlichen Gang; schützt er sie dagegen, so kann die vom Rechtsweg ausgeschlossene Partei die Durchführung des Vermittlungsverfahrens verlangen.

Behauptet eine Partei, dass eine gegen sie erhobene Forderung ihre Unabhängigkeit und Lebensinteressen berühre und verlangt sie aus diesem Grunde die Erledigung der Angelegenheit im Vermittlungsverfahren unter Ausschluss des Rechtsweges, so entscheidet über die Begründetheit dieses Verlangens der Konfliktshof. Falls sich mit der Einrede der Unabhängigkeit und Lebensinteressen diejenige der Unmöglichkeit richterlicher Beurteilung verbindet, so entscheidet der Konfliktshof über beide Einreden im gleichen Verfahren.

Wird von keiner Partei eine Einrede im Sinne dieses Artikels erhoben, so muss, wenn die Klage nicht fallen gelassen wird, der angerufene Richter eine Entscheidung auf Grund von Art. 42 in jedem Falle treffen.

Art. 40. Mangels einer anderweitigen Vereinbarung unter den Parteien entscheidet das Gericht auf Grund der Parteibegehren.

Art. 41. Erscheint die beklagte Partei nicht vor Gericht, so entscheidet dieses in deren Abwesenheit.

Art. 42. Jeder nach Massgabe dieser Verfassung zur Entscheidung eines Streitfalles berufene Richter wendet in erster Linie das zwischen den Parteien geltende vertragliche Recht an. Mangels solcher Bestimmungen stützt er sich auf die Normen des Völkerrechts. Wenn allgemein oder von den Parteien anerkannte Regeln nicht bestehen, so entscheidet er nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und der Billigkeit.

Art. 43. Die letztinstanzlichen Entscheidungen der von den Parteien vereinbarten Gerichte sowie sämtliche Urteile des internationalen Gerichtshofes sind in gleicher Weise vollstreckbar und vom Völkerbunde gewährleistet.

Art. 44. Sind mehrere Staaten an einer vom Internationalen Gerichtshof zu beurteilenden Streitigkeit beteiligt, so entscheidet, unter Vorbehalt des Rekurses an die Vollversammlung, die Geschäftsleitung, ob das Verfahren als solches zwischen zwei oder mehr selbständigen Parteien durchzuführen ist. Sind mehr als zwei Parteien beteiligt, so üben diese in einer durch das Los festgesetzten Reihenfolge die zur Bildung des Gerichts erforderlichen zehn Rekusationen aus. Sind zwei oder mehr Staaten wegen der Übereinstimmung der Rechtsgrundlage der von ihnen oder gegen sie erhobenen Klage als eine Partei zu betrachten, so üben sie einheitlich das Rekusationsrecht aus nach einer durch das Los festgesetzten Reihenfolge.

Mitglieder der Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes können nur wegen Befangenheit rekusiert werden. Die Vollversammlung entscheidet über ein derartiges Begehren.

Art. 45. Sofern die Parteien nicht das Gegenteil vereinbart haben, kann gegen die Urteile von durch die Parteien gebildeten Schiedsgerichten und gegen solche des Internationalen Gerichtshofes Revision gemäss Art. 83 des I. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 eingelegt werden. Mangels anderweitiger Vereinbarung ist das Gericht zuständig, welches das zu revidierende Urteil gefällt hat. Kann es nicht mehr in seiner ursprünglichen Zusammensetzung bestellt werden, so ist die Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes zuständig.

Eine Nichtigkeitsbeschwerde wegen Bestechung eines Richters und wegen Überschreitung des Kompromisses oder der Parteibegehren kann vor der Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes erhoben werden.

Eine Partei, welche sich dem Verfahren entzogen hat, kann weder Revision noch Kassation begehren.

Die Vereinbarung, dass der Internationale Gerichtshof als Berufungsinstanz angegangen werden könne, ist unzulässig.

Art. 46. Das Urteil eines von den Parteien gebildeten Schiedsgerichts oder des Internationalen Gerichtshofes hat Geltung nur für die an den Verfahren beteiligten Parteien und nur für den Streitfall, den es entscheidet. Hat die von dem Richter entschiedene Frage sich auf die Gültigkeit und Auslegung einer zwischen den Parteien bestehenden vertraglichen Form bezogen, so ist das Urteil massgebend für die ganze künftige Dauer des Vertrages, solange es nicht durch ein anderes Urteil in einem neuen Verfahren abgeändert wird. Gegen ein solches Urteil ist Berufung an die Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes zulässig.

Art. 47. Alle Streitigkeiten aus Kollektivverträgen werden, sofern diese Verträge nichts anderes bestimmen, von der Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes entschieden.

Art. 48. Jeder Staat hat ein gegen ihn ergangenes Urteil so rasch als möglich zu vollziehen.

Ist der Vollzug eines Urteils unmöglich wegen verfassungsmässiger Bestimmungen, die in den zum Vollzug verpflichteten Staaten in Kraft bestehen, so bestimmt das urteilende Gericht die Geldsumme, deren Bezahlung an die Stelle des Vollzuges zu treten hat.

Streitigkeiten über den Vollzug von Urteilen werden in gleicher Weise wie andere Streitigkeiten beigelegt.

C. Das Vermittlungsverfahren.

Art. 49. Das Vermittlungsverfahren wird eingeleitet:

1. wenn die Zulässigkeit des Rechtsweges gemäss Art. 39 verneint worden ist und die vom Rechtsweg ausgeschlossene Partei alsdann die Vermittlung fordert;
2. wenn die Geschäftsleitung des Vermittlungsrates im Interesse des Friedens die Vermittlung für notwendig erachtet, nachdem die Anerbietung des Vergleichsverfahrens von keiner Partei angenommen worden ist.

Art. 50. Das Vermittlungsverfahren wird von der Ständigen Delegation des Vermittlungsrates durchgeführt.

Bis zur Eröffnung des Verfahrens ergreift die Geschäftsleitung die Initiative zu allen vorsorglichen Massnahmen zur Anbahnung der Vermittlung. Insbesondere kann sie jede Massnahme verbieten, die geeignet ist, zu Feindseligkeiten zu führen.

(Variante: Diese Initiative hat die Nichtigkeit jeder Anordnung zur Folge, welche geeignet ist, Feindseligkeiten hervorzurufen.)

Art. 51. Die Ständige Delegation, unter grundsätzlicher Achtung des Rechtes, stützt ihren Vermittlungsentscheid auf Erwägungen der Billigkeit und der Zweckmässigkeit im höheren Interesse der Erhaltung dauernd guter Beziehungen unter den Staaten.

Der Vermittlungsentscheid ordnet lediglich das durch ihn vermittelte Streitverhältnis.

Art. 52. Der Vermittlungsentscheid ist vollstreckbar, sofern nicht die Parteien binnen zwei Monaten eine Vereinbarung dem Vermittlungsrat notifizieren, durch welche der Streitfall in dem ganzen vom Vermittlungsentscheid betroffenen Umfang beigelegt wird.

Art. 53. Die Bestimmungen über Intervention und Streitverkündung im Vergleichsverfahren finden im Vermittlungsverfahren entsprechende Anwendung.

Art. 54. Die Geschäftsleitung bzw. die Ständige Delegation des Vermittlungsrates entscheiden über die Veröffentlichung der von ihnen getroffenen Massnahmen und Entscheide.

Art. 55. Wenn das nach Art. 49, Ziffer 2, eingeleitete Vermittlungsverfahren ergibt, dass der zur Vermittlung gelangende

Streitfall wesentlich den Charakter eines Rechtsstreites hat, so überweist die Ständige Delegation den Fall der Vollversammlung des Internationalen Gerichtshofes zur endgültigen Entscheidung. Einspruch gegen diesen Überweisungsentscheid wird nicht zugelassen.

D. Anfechtung von Staatsverträgen und von Beschlüssen des Staatenkongresses. Streitigkeiten zwischen dem Völkerbund und seinen Gliedern.

Art. 56. Die von den Staaten des Völkerbundes unter sich oder mit Staaten ausserhalb des Völkerbundes abgeschlossenen Staatsverträge sind dem Vermittlungsrat unmittelbar nach Ratifikation bekanntzugeben.

Gegen solche Verträge kann binnen sechs Monaten von dritten Staaten und vom Vermittlungsrate Einspruch erhoben werden.

Erfolgt die Anfechtung durch einen dritten Staat wegen Verletzung seiner Rechte und Interessen, so wird über den Einspruch im ordentlichen Verfahren entschieden.

Wird dagegen ein Vertrag vom Vermittlungsrat von Amtes wegen wegen Verletzung der Rechte und Interessen des Völkerbundes angefochten, so entscheidet über den Einspruch der Konfliktshof als einzige Instanz. Die Ständige Delegation nimmt die Parteirechte im Interesse des Völkerbundes wahr.

Art. 57. Gegen die Beschlüsse des Staatenkongresses kann von den Staaten des Völkerbundes binnen sechs Monaten wegen Verletzung des Bundesvertrages und der Verfassung des Völkerbundes oder ihrer sonstigen Rechte Einspruch erhoben werden.

Über den Einspruch entscheidet der Konfliktshof als einzige Instanz. Die Ständige Delegation nimmt die Parteirechte im Interesse des Völkerbundes wahr.

Art. 58. Andere Streitigkeiten zwischen dem Völkerbund und seinen Gliedern als solche über Verträge der Glieder unter sich und über Beschlüsse des Staatenkongresses werden durch den Konfliktshof entsprechend Art. 56, Absatz 2, und Art. 57 entschieden.

Die Entscheidungen der Vergleichskommissionen, des Internationalen Gerichtshofes, des Konfliktshofes und der Ständigen Delegation im Vermittlungsverfahren können nicht angefochten werden. Die nicht als Hauptparteien beteiligten Staaten nehmen ihre Interessen durch Streitintervention wahr.

IV. Beschlussfassung durch den Staatenkongress.

Art. 59. Das Recht auf Antragstellung an den Staatenkongress üben die einzelnen Staaten durch schriftliche Mitteilung an den Vermittlungsrat aus, solange der Kongress nicht tagt; während der Tagung aber durch ihre Delegationen am Kongress. Ebenso können der Vermittlungsrat, seine Ständige Delegation, die Geschäftsleitung und die vom Vermittlungsrat bestellte Sachverständigenkommission sowie der Internationale Gerichtshof Anträge stellen.

Die Anträge, die nicht vom Vermittlungsrat und dessen Abteilungen ausgehen, sind diesem in der Regel ein halbes Jahr vor dem Zusammentritt des Kongresses mitzuteilen.

Art. 60. Die Beschlüsse des Staatenkongresses sind:

A. Geschäftsordnungsbeschlüsse und Wahlen. Für diese ist die einfache Mehrheit der Stimmen massgebend, und der Beschluss ist ohne weiteres für alle Staaten des Völkerbundes vorbehaltlos verbindlich.

B. Beschlüsse über Gegenstände, welche durch diese Verfassung gleichzeitig mit dem Abschluss des Völkerbundsvertrages oder durch von allen Staaten ratifizierte Beschlüsse des Staatenkongresses in die abschliessende Kompetenz des Kongresses gelegt sind.

Diese Beschlüsse sind zustande gekommen und ohne weiteres für alle Staaten des Völkerbundes verbindlich, wenn sie die doppelte Mehrheit auf sich vereinigen. Die doppelte Mehrheit ist erreicht, wenn die aus den zustimmenden Staaten bestehende Mehrheit gleichzeitig eine Mehrheit der Bevölkerung des Völkerbundes bedeutet.

Gegenstände, über welche der Staatenkongress im Sinne dieser Litera Beschluss fasst, sind:

1. Geschäftsordnung des Staatenkongresses.
2. Sitz und Verfahren des Vermittlungsrates, des Internationalen Gerichtshofes und des Konfliktshofes; Geschäftsordnung des Konfliktshofes.
3. Aufnahme von Staaten.
4. Organisation und Kompetenzen von Konferenzen und Ämtern zur internationalen Regelung des Arbeitsrechtes.
5. Finanzorganisation des Völkerbundes.
6. Bekanntmachungen des Völkerbundes.
7. . . . . . .
8. . . . . . .

x. Revision der Verfassung nach Massgabe des Abschnittes VI.

C. Beschlüsse über Vereinbarungen zu Ausbau der internationalen Rechtsordnung, soweit sie nicht unter Lit. *B* fallen.

Diese werden als die Beschlüsse des Staatenkongresses angesehen, wenn sie mit zwei Drittel der Staatenstimmen gefasst sind oder wenn sie die doppelte Mehrheit im Sinne von Lit. *B* auf sich vereinigen. Sie sind nur verbindlich für die Staaten, welche sie ratifizieren. Die Ratifikationen erfolgen ohne Vorbehalte. Die übrigen Staaten können jederzeit dem Beschlusse durch Notifikation an den Vermittlungsrat beitreten.

Ist ein Beschluss mit drei Viertel der Staatenstimmen gefasst worden und bedeutet diese Mehrheit der Staatenstimmen gleichzeitig eine Dreiviertelmehrheit der Bevölkerung des Völkerbundes, so ist der Beschluss für alle Staaten verbindlich, welche nicht binnen Jahresfrist dem Vermittlungsrat notifizieren, dass sie sich dem betreffenden Beschluss nicht anschliessen. Innerhalb der gleichen Zeit ist in denjenigen Staaten, welche im Staatenkongress gegen den Beschluss gestimmt haben oder deren Regierungen in Abweichung ihrer ursprünglichen Zustimmung nachträglich die Ablehnung erklären wollen, die zur Genehmigung der Staatsverträge zuständige Behörde zu befragen, ob sie die Ablehnung billigt.

D. Beschlüsse über unverbindliche Resolutionen und Wünsche über Angelegenheiten, welche den Völkerbund berühren.

Diese Beschlüsse werden mit einfacher Mehrheit der Staatenstimmen gefasst.

Art. 61. Die gemäss Art. 60, Lit. *B*, gefassten Beschlüsse können jederzeit auf dem Wege, auf dem sie gefasst worden sind, revidiert werden.

Die gemäss Art. 60, Lit. *C*, geschlossenen Vereinbarungen können, sofern sie keine kürzeren Kündigungsfristen aufstellen, nach dreissig Jahren gekündigt werden. Aus wichtigen Gründen kann in einem früheren Zeitpunkt gekündigt werden; Streitigkeiten über die Zulässigkeit einer solchen Kündigung werden im ordentlichen Verfahren entschieden.

V. Sanktionen.

Art. 62. Wenn ein Staat des Völkerbundes sich weigert, einen Vergleichsvorschlag, ein Urteil oder einen Vermittlungsentscheid, die vollstreckbar sind, zu vollstrecken, soweit diese Pflicht ihm obliegt, oder wenn er Akte der Selbshilfe vornimmt oder trotz vorsorglicher Massnahmen des Vermittlungsrates solche Akte vorbereitet oder in anderer Weise den Ordnungen des Völkerbundes entgegenhandelt, prüft die Ständige Delegation unverzüglich die zum Schutze des Rechts und der Wahrung des Friedens geeigneten

Massnahmen und legt dem Vermittlungsrat seine mit Mehrheit gefassten Beschlüsse vor.

Wenn diese Beschlüsse von einer Zweidrittelmehrheit des Vermittlungsrates, die gleichzeitig eine Zweidrittelmehrheit der Bevölkerung des Völkerbundes darstellt, gutgeheissen werden, so sind sie vollstreckbar. Andernfalls legt die Ständige Delegation unverzüglich neue Beschlüsse vor. Ist der Friede bereits gestört, so kann die Ständige Delegation von sich aus alle zur Wiederherstellung des Friedens notwendigen Massnahmen mit einfacher Stimmenmehrheit treffen.

Art. 63. Die Durchführung der Beschlüsse liegt der Ständigen Delegation ob. Diejenigen Staaten, welche nicht die in Art. 9 erwähnte Gewährleistung ausgesprochen haben, nehmen an den Vollstreckungsmassnahmen in dem vom Vermittlungsrat von Fall zu Fall oder auf Grund von Beschlüssen des Staatenkongresses bestimmten Umfange teil. Sie sind zu aktiver militärischer Hilfeleistung nicht verpflichtet. Die besondere Stellung der in Art. 6 des Bundesvertrages genannten Staaten bleibt vorbehalten.

VI. Revision der Verfassung.

Art. 64. Die Bestimmungen dieser Verfassung können in folgender Weise revidiert werden:

Der Antrag auf Revision geht aus entweder von der Mehrheit des Vermittlungsrates oder von einem Drittel der Staaten oder von einer Gruppe von Staaten, die zusammen einen Drittel der Bevölkerung des Völkerbundes repräsentieren. Der Antrag ist durch den Vermittlungsrat allen Staaten zu notifizieren.

Findet nicht binnen eines Jahres eine ordentliche Versammlung des Staatenkongresses statt, so ist eine besondere Tagung anzuordnen, wenn die Antragsteller es verlangen.

Die Revision der Verfassung findet nach Massgabe der Bestimmungen des Art. 60, Lit. *B*, statt mit folgenden Vorbehalten:

a. Auf Anträge betreffend Revision der Verfassung wird nur eingetreten, wenn sie vom Staatenkongress mit doppelter Mehrheit erheblich erklärt worden sind.

b. Die vom Staatenkongress erheblich erklärten Revisionsvorschläge bedürfen zu ihrer Annahme der doppelten Mehrheit.

c. Die auf diese Weise zustande gekommenen Revisionsbeschlüsse werden erst rechtskräftig, wenn sie in einer neuen Session des Kongresses von zwei Drittel der Staaten, die gleichzeitig eine Zweidrittelmehrheit der Bevölkerung des Völkerbundes repräsentieren, bestätigt werden. Diese neue Session, welche

vom Vermittlungsrat einberufen wird, soll frühestens zwei und spätestens fünf Jahre nach Schluss der früheren Session eröffnet werden.

Art. 65. Die gemäss vorstehendem Artikel gefassten Revisionsbeschlüsse sind ohne weiteres für alle Staaten des Völkerbundes verbindlich.

Durch die Revision der Verfassung kann weder die materielle Zuständigkeit des Völkerbundes gegenüber seinen Gliedern erweitert, noch können Sonderrechte und Sonderpflichten der einzelnen Staaten oder Gruppen von Staaten begründet, abgeändert oder aufgehoben werden. Die hierauf bezüglichen Bestimmungen können nur mit der freien Zustimmung der Beteiligten abgeändert werden. Streitigkeiten über die Revidierbarkeit einer Bestimmung entscheidet der Konfliktshof gemäss Art. 57.

---

7. Bericht

des

Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend den von der bundesrätlichen Expertenkommission ausgearbeiteten Entwurf eines Völkerbundsvertrages.

(Vom 11. Februar 1919.)

Von dem Wunsche geleitet, die öffentliche Meinung des Landes über die in den Vordergrund des Interesses getretene Völkerbundsfrage zu orientieren, benutzt der Bundesrat den Anlass der gegenwärtigen Session der Bundesversammlung, um den Räten und damit gleichzeitig dem Volke den von der Expertenkommission ausgearbeiteten Entwurf einer Völkerbundsorganisation bekanntzugeben.

Der Bundesrat hat noch nicht zu allen Punkten dieser Vorlage Stellung genommen, dagegen erklärt er in grundsätzlicher Hinsicht auch heute, wie schon früher, dass er mit Freude eine neue, auf das Recht und auf die Selbstbestimmung der Völker gegründete internationale Gemeinschaft begrüsst, die den Frieden wirksam gewährleisten und künftige Kriege verhindern soll.

Seinen Standpunkt in der Frage der immerwährenden Neutralität hat der Bundesrat in seinem an die in Paris versammelten Mächte gerichteten Memorandum vom 8. Februar 1919 dargelegt*).

I.

Am 4. Mai 1918 hatte der Bundesrat grundsätzlich die Berufung einer ausserparlamentarischen Kommission zum Studium der bei Friedensschluss herbeizuführenden Neuordnung des internationalen Rechtes beschlossen. Bei Anlass der Beratung des Geschäftsberichtes des Politischen Departements legte der Chef des Departements, Herr Bundespräsident Calonder, am 6. Juni 1918 in einer Rede im Nationalrat die Stellung des Bundesrates zum Völkerbundsproblem dar.

Nachdem vom Rechtskonsulenten des Politischen Departements ein eingehender Bericht über die mit dem Völkerbundsproblem zusammenhängenden Fragen ausgearbeitet war, ernannte der Bundesrat im September 1918 eine aus Angehörigen der parlamentarischen Parteien, der Diplomatie, der Justiz und der Wissen-

*) Beilage III, 13.

schaft gebildete Kommission von 18 Mitgliedern*), in welcher die verschiedenen politischen und geistigen Richtungen und alle Landesteile vertreten waren. Die Kommission wurde präsidiert von Bundesrat Calonder, Chef des Politischen Departements. Die Berichterstattung war dem Rechtskonsulenten des Departements, Prof. Max Huber, übertragen.

Diese Kommission hielt eine erste Plenarsitzung vom 4. bis 8. November 1918 in Territet ab. Sie fasste eine Reihe von Resolutionen allgemeiner Art, zu welchen der Bundesrat am 6. Dezember 1918 in der Hauptsache zustimmend Stellung nahm.

Auf Grund dieser Resolutionen, sowie der Beratungen einer Subkommission wurden vom Rechtskonsulenten Entwürfe einer Organisation des Völkerbundes, sowie Thesen über verschiedene, mit diesem Problem zusammenhängende politische Fragen ausgearbeitet. In einer zweiten Plenarsession in Territet (7.—13. Januar 1919) wurden diese Entwürfe und Thesen beraten. Die Kommission befasste sich auch speziell mit der Frage der Neutralität der Schweiz und deren Verhältnis zum Völkerbunde. Ein besonderer Redaktionsausschuss stellte den definitiven Text des Völkerbundsvertrages fest**).

II.

Eine Reihe von wirtschaftlichen Fragen (Handelsfreiheit, freie Verkehrswege für die Binnenländer nach dem Meere, Niederlassungsfreiheit usw.), die häufig mit dem Völkerbund in Verbindung gebracht werden, sind von der Kommission nicht eingehend behandelt worden, weil sie von den zuständigen Departementen oder den von diesen bestellten Fachkommissionen studiert werden. Was die Postulate der internationalen Sozialpolitik anbelangt, so hat die Kommission den Standpunkt eingenommen, dass eine Einigung über die materiellen Fragen (Arbeitszeit, Minimallohn usw.) nicht sofort erreicht werden könne, dass es aber möglich sei, im Völkerbund unmittelbar die Organisation zu

*) Die Kommission bestand aus den Herren: Nationalrat Achille Borella, Mendrisio; Professor Charles Borgeaud, Genf; Professor W. Burckhardt, Bern; Nationalrat Forrer, St. Gallen; Bundesrichter V. Gottofrey, Lausanne; Professor Eugen Huber, Bern; Professor U. Lampert, Freiburg; Minister Charles Lardy, Chatillon; Bundesrichter W. Merz, Lausanne; Nationalrat A. de Meuron, Lausanne; Professor Paul Moriaud, Genf; Nationalrat Gustav Muller, Bern; Minister A. von Planta, Reichenau; Professor William Rappard, Genf; Ständerat Heinrich Scherrer, St. Gallen; Nationalrat Scherrer-Füllemann, St. Gallen; Nationalrat Studer, Winterthur; Ständerat Adalbert Wirz, Sarnen. Als Aktuar der Kommission wurde Professor O. Nippold, Thun, bezeichnet.

**) Beilage I, 6.

schaffen, welche den Ausbau des internationalen Arbeitsrechtes in die Wege leiten soll. Es ist deshalb für den Staatenkongress die hierfür erforderliche Kompetenz zu bindenden Beschlüssen (Verfassung Art. 60 B, Ziff. 4) in Anspruch genommen worden, in der Meinung, dass die im Völkerbund vereinigten Staaten so rasch als möglich an eine Lösung der dringendsten Aufgaben herantreten möchten.

Die Kommission hat sich auch mit der Frage befasst, in welcher Weise einer den Frieden gefährdenden Irreführung der öffentlichen Meinung durch die Presse begegnet werden könnte. In dem Projekt ist vorgesehen, dass die Organe des Völkerbundes nicht nur das Recht haben, ihre Entscheidungen und die Ergebnisse ihrer Untersuchungen in allen Staaten bekanntzumachen, sondern selber einen unabhängigen und unparteiischen Nachrichtendienst zu organisieren, soweit ein solcher den Völkerbund interessiert. Von dieser positiven Tätigkeit wird ein grösserer Erfolg als von strafrechtlichen Vorschriften erhofft (Verfassung Art. 26, 33, 54).

Die Kommission war entschieden der Ansicht, dass eine unerlässliche Voraussetzung dauernden Friedens eine gesunde und gerechte Ordnung nicht nur in wirtschaftlicher und sozialer, sondern auch in politischer Beziehung sei. Eine allgemeine Regelung politischer und bürgerlicher Rechte erscheint aber mit Rücksicht auf die ausserordentliche Verschiedenheit der Verhältnisse sehr schwierig. Jedenfalls würde nicht nur der Abschluss, sondern namentlich auch die parlamentarische Genehmigung eines Völkerbundsvertrages, der so tief in die staatsrechtlichen Verhältnisse der einzelnen Staaten einschneiden würde, in manchen Ländern auf fast unüberwindliche Hindernisse stossen. und das Zustandekommen des Bundes wäre dadurch in eine ungewisse Zukunft hinausgeschoben.

Aus ähnlichen Überlegungen ist in dem Entwurf auch von einer weitgehenden Durchführung des demokratischen Prinzips in der auswärtigen Politik Umgang genommen worden. Zwei wichtige Grundsätze in dieser Richtung sind jedoch festgelegt worden: die Öffentlichkeit der Verträge als Voraussetzung der Verbindlichkeit dieser (Bundesvertrag Art. 5) und das Referendum an die Parlamente gegenüber der Ablehnung von Vereinbarungen seitens kleiner Minderheiten (Verfassung Art. 60 C). Die Kommission hat auch die Frage der Einfügung einer Parlamentsvertretung in die Völkerbundsorganisation erwogen; indessen war sie der Ansicht, dass eine solche Vertretung in einem möglichst umfassenden Bunde entweder viel zu gross werden müsste oder bei Beschränkung auf eine mässige Zahl von Abgeordneten den kleinen

Staaten und zumal deren politischen Minderheiten keinerlei Einfluss mehr gewähren könnte. Auch ist nicht zu erwarten, dass eine demokratische Organisation des Völkerbundes wirksam sein könnte, sofern nicht in den einzelnen Gliedstaaten die politischen Parteien in der Lage sind, auf staatsrechtlichem Boden sich einen massgebenden Einfluss auf die auswärtige Politik zu verschaffen. Ist aber dieser Einfluss vorhanden, so macht er sich auch innerhalb des Völkerbundes geltend, im Staatenkongress sowohl als namentlich im Vermittlungsrat, in dem die politisch führenden Staatsmänner jederzeit selber ihr Land vertreten können (Verfassung Art. 5).

III.

Über den Entwurf der Kommission mögen folgende erläuternde Bemerkungen beigefügt werden:

1. Der Entwurf zerfällt in zwei Teile: einen Bundesvertrag, der die grundlegenden Bestimmungen enthält und nur durch Vereinbarung abgeändert werden kann, und eine Verfassung des Völkerbundes, die unter gewissen Voraussetzungen durch qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse abgeändert werden kann. Zweck dieser Teilung ist folgender: einerseits soll den Staaten eine Gewähr geboten werden, dass ihnen keine zurzeit unübersehbare Verpflichtungen aus dem Bunde erwachsen, anderseits soll der Völkerbund entwicklungsfähig sein und darf nicht von dem Prinzip der Einstimmigkeit beherrscht sein, da dessen starre Durchführung in allen Staatenverbindungen, nicht zuletzt in der Schweiz, verhängnisvoll war.

2. Das Projekt stellt sich auf den Boden, dass jede Selbsthilfe unter den Staaten des Völkerbundes ausgeschlossen sein soll. Das Gerichts- und Vermittlungsverfahren soll überall, wo ein freiwilliger Vergleich nicht erreicht wird, einen endgültigen vollstreckbaren Entscheid sichern (Bundesvertrag Art. 2—3, Verfassung Art. 30, 34, 43, 52, 56—58). Es zielt deshalb auf eine grundsätzliche Neugestaltung der internationalen Verhältnisse ab, im Gegensatz zu den Vorschlägen, nach welchen der Krieg als letztes Mittel zur Wahrung der staatlichen Interessen vorbehalten bleibt.

Anderseits beschränkt sich das Projekt darauf, Organe zur Sicherung des Friedens und zur Weiterbildung des internationalen Rechts vorzusehen. Die materiellen Grundlagen eines dauernden Friedens, mit Ausnahme des Ausbaues des internationalen Arbeitsrechtes (Demokratisierung der auswärtigen Politik, Rechtsgleichheit, Gewissens- und Sprachenfreiheit, wirtschaftliche Freiheiten), sind aus den unter II erwähnten Gründen lediglich

programmatisch oder andeutungsweise in einer dem Bundesvertrag vorausgestellten Erklärung festgelegt (Bundesvertrag A—E).

3. Der Völkerbund muss auf dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten beruhen. Dies hindert nicht, dass in der Organisation den besondern Verhältnissen der Staaten Rechnung getragen wird (Verfassung Art. 2). Kleine Staaten, die durch ihre Geschichte und ihre konstante Friedenspolitik dauernde Garantien ihrer Unparteilichkeit bieten, insbesondere die Schweiz mit Rücksicht auf ihre traditionelle, verfassungsmässig festgelegte und völkerrechtlich anerkannte Neutralität, eignen sich als Sitz der ständigen Institutionen des Völkerbundes, und ihren Vertretern sollte in gewissen Organen des Völkerbundes (Vermittlungsrat und Kanzlei) eine besondere Stellung eingeräumt werden (Bundesvertrag Art. 6, Verfassung Art. 8, 9, 28). Damit diese Staaten in besonders akuten Konflikten ihre volle Unabhängigkeit bewahren, sollte ihr Gebiet in jedem Falle unverletzlich sein und ausserhalb der militärischen Unternehmungen bleiben (Bundesvertrag Art. 6).

In der Organisation des Mediationsrates, speziell der Ständigen Delegation dieses Rates, kann dem Umstande Rechnung getragen werden, dass einzelne Staaten in viel höherem Masse als andere imstande sind, den Frieden und die Rechtsordnung im Völkerbunde durchzusetzen (Verfassung Art. 9, 49, 63). Ferner ist bei den wichtigen Beschlussfassungen des Staatenkongresses und des Vermittlungsrates der verschiedenen Grösse der Staaten in bezug auf ihre Bevölkerungen dadurch Rechnung getragen, dass nicht nur die Staatenstimmen gezählt werden, sondern, in teilweiser Anlehnung an die Bestimmung der Bundesverfassung, auch die von diesen Staaten repräsentierten Volkszahlen (Verfassung Art. 60, 63). Auf diese Weise ist eine Majorisierung der grossen Staaten durch die kleinen oder umgekehrt ausgeschlossen. Die Zahl von 100 Millionen als Maximum der anzurechnenden Volkszahlen ist als ungefährer Durchschnitt der Bevölkerungszahl der Grossmächte und ihrer Kolonien gewählt worden.

Die freien Vereinbarungen unter einer grössern oder kleinern Zahl von Staaten sind im Völkerbund keineswegs ausgeschlossen, sofern sie diesem nicht widersprechen.

4. Die Staaten des Völkerbundes müssen bestrebt sein, auch gegenüber den diesem Bunde noch nicht angeschlossenen Staaten eine konsequente Friedenspolitik zu treiben (Bundesvertrag Art. 7). Eine vollkommene Friedensordnung ist aber nur im Völkerbunde zu erreichen; deshalb soll der Bund allen Staaten offen stehen, welche die Gewähr bieten, dass sie die mit der Mitgliedschaft zusammenhängenden Pflichten erfüllen werden (Bun-

desvertrag Art. 8). Im Falle, dass Bedenken gegen die Zulassung bestehen, entscheidet der Staatenkongress mit einer Mehrheit von Staatenstimmen, welche die Mehrheit der Bevölkerung des Völkerbundes repräsentieren (Verfassung Art. 60 B). Die wichtigsten Entscheidungen über den territorialen Umfang des Völkerbundes werden aber voraussichtlich im Zeitpunkt seiner Gründung schon getroffen werden, so dass die beitretenden Staaten im klaren sein werden, welche Grundlage der Bund haben wird.

5. Die wichtigsten Organe des Völkerbundes würden folgende sein:

A. Im Völkerbund verkörpert der Vermittlungsrat vor allem das Element der Ständigkeit und sichert durch die Art seiner Zusammensetzung den Zusammenhang mit den Regierungen der einzelnen Staaten und unter ihnen (Verfassung Art. 5—9). Er ist nicht eine Regierung, aber er ist geeignet, fortgesetzt die Politik zu beobachten und im Sinne guter Beziehungen unter den Staaten zu beeinflussen.

Nicht nur werden aus ihm die Vergleichskommissionen durch die streitenden Parteien gebildet (Verfassung Art. 10), sondern seine ständige Delegation entscheidet die Streitigkeiten, welche weder durch Vergleich noch durch Richterspruch entschieden werden können (Verfassung Art. 39, 49—55). Durch ihre Zusammensetzung bietet die Delegation die Gewähr, dass ihre Vermittlungsentscheide sowohl unparteiisch sind als auch, dass sich die Staaten des Völkerbundes für die Durchführung des Spruchs und damit für die Erhaltung des Friedens einsetzen werden (Verfassung Art. 9).

Die Frage, ob nicht alle durch Vergleich nicht beigelegten Streitigkeiten auf den Rechtsweg gewiesen werden könnten, hat die Kommission intensiv beschäftigt. Es hat schliesslich die Auffassung überwogen, wonach Konflikte, bei denen die Möglichkeit einer Entscheidung nach Rechtssätzen bestritten wird oder wo die politische Seite des Streitfalles die rechtliche weit überwiegt, vom Vermittlungsrat beigelegt werden sollen, da neben rechtlichen Erwägungen hier auch solche der politischen Zweckmässigkeit Anwendung finden müssen. Entscheidungen dieser Art, bei denen es sich um Schaffung neuen Rechts im Einzelfalle handeln kann, können einem Gerichtshofe nicht zugewiesen werden, wenn in diesem politische Einflüsse streng ausgeschlossen bleiben sollen. Der Vorentscheid darüber, ob ein Streitfall an den Vermittlungsrat zur endgültigen Entscheidung gelangen könne, wird stets von einer richterlichen Instanz getroffen (Verfassung Art. 39). In jedem Falle kommt es zu einem vom Völkerbund gewährleisteten und vollstreckbaren Entscheide.

B. In der Organisation der Gerichte anerkennt der Völkerbund in erster Linie die Freiheit der Parteien, Schiedsgerichte nach eigener Wahl zu bilden (Verfassung Art. 37 und 47); er stellt ihnen aber auch einen stets zugänglichen, nicht von Fall zu Fall zu bildenden Gerichtshof zur Verfügung. Dieses Gericht ist überdies stets zuständig, wo eine Einigung der Parteien auf ein Schiedsgericht nicht erreicht wird (Verfassung Art. 37 und 39).

Für die Organisation dieses Internationalen Gerichtshofes kann weder eine gleichzeitige Vertretung aller Staaten noch eine Berücksichtigung grosser und kleiner in Betracht kommen. Durch die vorgeschlagene Art der Wahl der Richter (Verfassung Art. 13) wird einerseits die Heranziehung der geeignetsten Persönlichkeiten, anderseits durch das System der Rekusationen bei der Bestellung der Spruchkollegien die grösstmögliche Unparteilichkeit gesichert (Verfassung Art. 15). Die Schwierigkeiten, an denen die Projekte der II. Haager Konferenz für einen ständigen Gerichtshof und einen Weltschiedsvertrag gescheitert waren, dürften durch die hier angenommene Lösung, sowie durch die prozessualen Bestimmungen (Verfassung Art. 40—48) im wesentlichen behoben sein.

C. Der Konfliktshof (Verfassung Art. 17), der teilweise nach Analogie der Schiedsgerichte gebildet wird und in dem das richterliche Element durch die Mitglieder des Internationalen Gerichtshofes und das politische durch die Bevollmächtigten im Vermittlungsrat vertreten ist, tritt nur in aussergewöhnlichen Fällen (Verfassung Art. 39, 57 und 58) in Wirksamkeit.

D. Der Staatenkongress unterscheidet sich nicht nur durch seine Periodizität (Verfassung Art. 21) von den meisten bisherigen internationalen Konferenzen, sondern namentlich dadurch, dass er in gewissen, durch die gleichzeitig mit dem Bundesvertrag angenommene Verfassung oder spätere einhellige Vereinbarung bestimmten Materien allgemein verbindliche Beschlüsse fassen kann (Verfassung Art. 60 B). Auch auf den Gebieten, wo das Ratifikationsrecht der Staaten vorbehalten ist (Verfassung Art. 60 C), soll die allgemeine Annahme von Kongressbeschlüssen, hinter denen starke Mehrheiten stehen, nach Möglichkeit erleichtert werden.

6. Die Sanktionen sind nur nach der Seite der Kompetenz geordnet (Verfassung Art. 62, 63). Es muss hier dem Vermittlungsrat eine möglichst grosse Freiheit gelassen werden. Durch das Mittel der Publikation und der vorsorglichen Massnahmen (Verfassung Art. 50 und 54) wird in der Regel die Unterwerfung der Staaten speziell durch den Druck der öffentlichen Meinung erreicht werden. Genügt dies nicht, so wird der Vermittlungsrat von Fall zu Fall Zeitpunkt und Art des Vorgehens bestimmen.

7. Die Revision der Völkerbundsverfassung, allerdings nur auf dem Wege wiederholter und qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse, bedeutet eine einschneidende Neuerung auf völkerrechtlichem Gebiete. Die Möglichkeit einer solchen Weiterbildung der organisatorischen Bestimmungen ist aber notwendig, wenn der Völkerbund sich den Anforderungen der Zukunft ohne Gefährdung seiner Existenz anpassen soll können.

* * *

Der Bundesrat hat den Entwurf der Expertenkommission auch den an der Konferenz in Paris beteiligten Staaten, sowie allen Staaten, mit denen die Eidgenossenschaft diplomatische Beziehungen unterhält, zur Kenntnis gebracht.

Wir ersuchen Sie, von den vorstehenden orientierenden Ausführungen Kenntnis zu nehmen. Der Bundesrat wird später über die Völkerbundsprobleme der Bundesversammlung weiteren Bericht zukommen lassen und, gegebenenfalls, Anträge unterbreiten.

Wir bitten Sie, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung entgegenzunehmen.

Bern, den 11. Februar 1919.

Im Namen des schweiz. Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Ador.

Der Kanzler der Eidgenossenschaft:

Steiger.

II.

Der Völkerbundsvertrag der Pariserkonferenz.

Uebersetzung. *Beilage II, 8.*

8. Entwurf des Völkerbundsvertrages vom 14. Februar 1919.

Einleitung.

In der Erwägung, die gemeinsame Arbeit unter den Völkern zu fördern und unter ihnen den Frieden und die Sicherheit zu gewährleisten durch die Verpflichtung, nicht zum Kriege zu schreiten, die Beziehungen zwischen den Völkern öffentlich auf gerechter und ehrenhafter Grundlage zu pflegen, die ausdrückliche Versicherung abzugeben, dass die Satzungen des Völkerrechts fortan als tatsächliche Richtlinien für die Regierungen anerkannt sein sollen, die Gerechtigkeit im Verkehr der Staaten untereinander aufrechtzuerhalten und die Verträge in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten,

nehmen die Hohen Signatarmächte des gegenwärtigen Vertrages diese Völkerbundssatzung an.

Artikel I.

Die Tätigkeit der Hohen Vertragschliessenden Teile, wie sie im gegenwärtigen Vertrag umschrieben ist, vollzieht sich durch Versammlungen der Abgeordneten der Hohen Vertragschliessenden Teile, durch öftere Versammlungen eines Vollziehungsrates und eines am Sitze des Völkerbundes errichteten ständigen Sekretariats.

Artikel II.

Die Versammlungen der Abgeordneten finden in bestimmten Zwischenräumen statt und so oft die Umstände es sonst erfordern. Sie befinden über die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallenden Fragen.

Die Abgeordnetenversammlung tagt am Sitze des Bundes oder an einem andern als geeignet bezeichneten Orte. Sie setzt sich zusammen aus den Vertretern der Hohen Vertragschliessenden Teile. Jeder der Hohen Vertragschliessenden Teile verfügt über eine Stimme und kann nicht mehr als drei Vertreter haben.

Artikel III.

Der Vollziehungsrat besteht aus Vertretern der Vereinigten Staaten von Amerika, des Britischen Reiches, Frankreichs, Italiens und Japans, sowie aus Vertretern von vier andern Gliedstaaten des Bundes. Diese vier Staaten werden von der Abgeordnetenversammlung nach den ihr gutscheinenden Grundsätzen und Bedingungen bezeichnet. Bis zu dieser Bezeichnung sind die Vertreter von . . . . und von . . . . Mitglieder des Vollziehungsrates.

Der Vollziehungsrat versammelt sich, so oft die Umstände es erfordern und wenigstens einmal im Jahr an einem zu bezeichnenden Ort, oder, mangels einer solchen Bezeichnung, am Sitze des Bundes. Er befindet über alle Fragen, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallen oder den Weltfrieden betreffen.

Jede Macht, deren Interessen durch eine auf der Tagesordnung einer Sitzung des Vollziehungsrates stehenden Frage unmittelbar berührt werden, wird zur Teilnahme an dieser Sitzung eingeladen und der getroffene Entscheid bindet diese Macht nur, wenn sie derart eingeladen worden ist.

Artikel IV.

Alle Fragen betreffend das von der Abgeordnetenversammlung oder dem Vollziehungsrat in ihren Sitzungen einzuschlagende Verfahren, einschliesslich die Ernennung von Kommissionen zur Untersuchung besonderer Angelegenheiten, werden von der Versammlung oder dem Rat von der Mehrheit der in der Tagung vertretenen Staaten entschieden.

Die erste Sitzung der Abgeordnetenversammlung und des Vollziehungsrates wird durch den Präsidenten der Vereinigten Staaten einberufen.

Artikel V.

Das ständige Sekretariat des Bundes wird in . . . . . . errichtet. Diese Stadt ist der Sitz des Bundes. Das Sekretariat umfasst die erforderlichen Sekretäre und Beamten, die unter der Leitung und Aufsicht eines vom Vollziehungsrat gewählten Generalsekretärs stehen.

Das Sekretariat wird vom Generalsekretär unter Vorbehalt der Zustimmung des Vollziehungsrates gewählt.

In seiner Eigenschaft als Generalsekretär nimmt dieser an allen Sitzungen der Abgeordnetenversammlung oder des Vollziehungsrates teil.

Die Kosten des Sekretariates werden von den Gliedstaaten des Bundes in dem Verhältnis getragen, das für das internationale Bureau des Weltpostvereins festgestellt ist.

Artikel VI.

Die Vertreter der Hohen Vertragschliessenden Teile und die Beamten des Bundes geniessen in Ausübung ihres Amtes die diplomatischen Vorrechte und Befreiungen.

Die von dem Bund, seinen Beamten oder von den an den Sitzungen teilnehmenden Vertretern benützten Gebäude, geniessen das Vorrecht der Exterritorialität.

Artikel VII.

Die Aufnahme von Staaten in den Bund, die nicht Signatäre des gegenwärtigen Vertrages, noch im beigeschlossenen Protokoll unter denjenigen genannt sind, die zur Beitrittserklärung eingeladen werden müssen, kann nicht ohne Zustimmung von wenigstens zwei Dritteln der in der Abgeordnetenversammlung vertretenen Staaten erfolgen. Es können einzig sich vollständig selbst regierende Länder, einschliesslich die Dominien und die Kolonien, zugelassen werden.

Überdies kann kein Volk zugelassen werden, sofern es nicht in der Lage ist, wirksame Gewähr seiner redlichen Absicht zu bieten, den internationalen Verpflichtungen nachzukommen, und wenn es sich nicht den vom Bund hinsichtlich seiner Streitkräfte und Rüstungen zu Land und zu Wasser aufgestellten Grundsätzen unterwirft.

Artikel VIII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile bekennen sich zu dem Grundsatze, dass die Aufrechterhaltung des Friedens die Beschränkung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmass erfordert, das mit der Durchführung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist, wobei der geographischen Lage jedes Landes und den Umständen besonders Rechnung getragen wird. Der Vollziehungsrat ist beauftragt, den Plan dieser Rüstungsbeschränkung aufzustellen. Ebenso soll er jeder Regierung die gerechte und vernünftige Festsetzung der

militärischen Rüstungen entsprechend dem durch das Abrüstungsprogramm aufgestellten Massstab der Streitkräfte zur Prüfung vorlegen. Die Rüstungsgrenzen dürfen nach ihrer Annahme nicht ohne Ermächtigung des Vollziehungsrates überschritten werden.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile sind in der Anerkennung einig, dass die Herstellung von Munition und Kriegsmaterial durch die Privatindustrie zu schweren Bedenken Anlass gibt, und beauftragen den Vollziehungsrat, Mittel und Wege ins Auge zu fassen, wie die daraus entstehenden Folgen vermieden werden können (unter Berücksichtigung der Bedürfnisse derjenigen Länder, die nicht in der Lage sind, die zu ihrer Sicherheit notwendigen Mengen an Munition und Kriegsgerät selbst herzustellen).

Die Hohen Vertragschliessenden Teile verpflichten sich ausserdem, sich gegenseitig nichts über den Stand ihrer für den Krieg geeigneten Industrien, sowie über die Lage ihrer Rüstungen zu verheimlichen und über ihr Heeres- und Flottenprogramm vollständige und offene Auskünfte auszutauschen.

Artikel IX.

Es wird eine ständige Kommission gebildet, die dem Bund ihr Gutachten über die Durchführung der Bestimmungen des Artikels VIII und im allgemeinen über Heeres- und Flottenfragen erstattet.

Artikel X.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile verpflichten sich, die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit aller dem Bund angehörenden Staaten zu achten und gegen jeden äusseren Angriff zu schützen. Im Falle eines Angriffs, der Drohung oder Gefahr eines Angriffs, ist der Vollziehungsrat auf die geeigneten Mittel bedacht, die Erfüllung dieser Verpflichtung sicher zu stellen.

Artikel XI.

Jeder Krieg oder jede Bedrohung mit Krieg, mag einer der Hohen Vertragschliessenden Teile dadurch unmittelbar berührt werden oder nicht, wird als Angelegenheit des Bundes betrachtet, und die Hohen Vertragschliessenden Teile behalten sich das Recht vor, jede ihnen für die Erhaltung des Volkerfriedens vernünftig und wirksam erscheinende Massnahme zu ergreifen.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile gehen ebenso in der förmlichen Erklärung einig, dass jeder berechtigt ist, in freund

schaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Abgeordnetenversammlung oder des Vollziehungsrates auf jeden Umstand hinzulenken, der im Bereiche der internationalen Beziehungen den Weltfrieden und das gute Einvernehmen zwischen den Völkern, von dem dieser Friede abhängt, zu stören drohen könnte.

Artikel XII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, wegen etwa zwischen ihnen entstehenden Streitfragen, die auf herkömmlichem diplomatischem Wege nicht gelöst werden konnten, in keinem Falle zum Kriege zu schreiten, ohne vorher die Streitgründe durch den Vollziehungsrat untersuchen oder einem Schiedsspruch unterstellen zu lassen.

Ferner sollen sie nach erfolgtem Vorschlag des Vollziehungsrates oder gefälltem Schiedsspruch drei Monate zuwarten. Sie dürfen in keinem Falle gegen ein Mitglied des Bundes, das dem Schiedsspruche oder dem Vorschlag des Vollziehungsrates nachkommt, zum Kriege schreiten.

In allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen wird der Schiedsspruch binnen angemessener Frist erlassen, und der Vorschlag des Vollziehungsrates erfolgt innerhalb sechs Monaten vom Tage der Vorlegung des Streitfalles an.

Artikel XIII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, jedesmal, wenn zwischen ihnen eine Streitfrage entsteht, die nach ihrem gemeinsamen Dafürhalten sich zu einer schiedsgerichtlichen Lösung eignet und ihre Schlichtung auf diplomatischem Wege ohne Erfolg versucht worden ist, die Frage in ihrer Gesamtheit dem Schiedsspruch zu unterbreiten. Das Schiedsgericht, dem die Angelegenheit zu diesem Zwecke unterbreitet wird, wird von den Parteien bezeichnet, sei es, dass sie es dann wählen oder es schon in einer bestehenden Vereinbarung vorgesehen haben.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile vereinbaren, den ergangenen Schiedsspruch in Treu und Glauben auszuführen. Im Falle der Nichtausführung des Spruches schlägt der Vollziehungsrat die Massnahmen vor, die am besten seine Durchführung sicher stellen können.

Artikel XIV.

Der Vollziehungsrat setzt den Plan zur Errichtung eines ständigen internationalen Gerichtshofes fest: dieser Gerichtshof

ist von seiner Errichtung an zuständig, über jede Frage zu befinden und zu urteilen, welche die Parteien übereinstimmend als geeignet betrachten, gemäss dem vorhergehenden Artikel von ihm beurteil zu werden.

Artikel XV.

Entsteht zwischen den Gliedstaaten des Bundes eine Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte und nicht wie oben vorgesehen, einem Schiedsspruch unterbreitet werden kann, so kommen die Hohen Vertragschliessenden Teile überein, die Angelegenheit vor den Vollziehungsrat zu bringen: die eine oder andere Partei benachrichtigt den Generalsekretär von der Streitfrage. Dieser trifft alle zu einer erschöpfenden Untersuchung und Prüfung erforderlichen Massnahmen. Zu diesem Zwecke vereinbaren die Parteien, dem Generalsekretär eine Darlegung ihres Falles mit allen Urkunden und Belegstücken in möglichst kurzer Zeit zu übermitteln; der Vollziehungsrat kann deren Veröffentlichung unverzüglich anordnen.

Wenn die Bemühungen des Rates die Schlichtung herbeiführen, so soll, um die Natur des Streitfalles und den Wortlaut des Vergleiches anzugeben, eine Darlegung mit allen geeigneten Erläuterungen veröffentlicht werden. Wenn der Streitfall nicht hat geschlichtet werden können, soll der Rat einen Bericht veröffentlichen, in welchem er unter Anführung aller erforderlichen Tatsachen den ihm für die Schlichtung als billig und geeignet erscheinenden Vorschlag empfiehlt. Wenn der Bericht von denjenigen Mitgliedern des Rates, welche nicht Parteien sind, einstimmig angenommen wird, kommen die Hohen Vertragschliessenden Teile überein, gegen keine der Parteien, welche sich dem Vorschlag fügt, Krieg zu führen. Im Falle sich eine Partei widersetzt, gibt der Rat die erforderlichen Massnahmen an, um die Vollziehung seines Vorschlages sicher zu stellen. Wird Einstimmigkeit nicht erlangt, so hat die Mehrheit die Pflicht und die Minderheit das Recht, Darstellungen zu veröffentlichen, worin sie die nach ihrem Dafürhalten der Wirklichkeit entsprechenden Tatsachen und die ihnen billig und nützlich erscheinenden Vorschläge anführen.

Auf Verlangen einer der Parteien und sofern dieses Verlangen binnen 14 Tagen nach Unterbreitung der Streitfrage vor den Rat gestellt wird, kann der Vollziehungsrat in allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen die Streitfrage vor die Abgeordnetenversammlung bringen. In allen der Abgeordnetenversammlung

unterbreiteten Fällen finden alle Bestimmungen dieses Artikels und des Artikels XII, welche auf die Tätigkeit und Befugnis des Vollziehungsrates Bezug haben, in gleicher Weise auf die Tätigkeit und die Befugnis der Abgeordnetenversammlung Anwendung.

Artikel XVI.

Sollte einer der vertragschliessenden Teile die im Artikel XII übernommenen Verpflichtungen brechen oder missachten, wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte er eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen mit ihm abzubrechen, jeden Verkehr ihrer Angehörigen mit denen des vertragsbrüchigen Staates zu verhindern und alle finanziellen, kommerziellen und persönlichen Beziehungen zwischen den Angehörigen des vertragsbrüchigen Staates und den Angehörigen jedes andern Staates, mag er Mitglied des Bundes sein oder nicht, zu untersagen.

In diesem Falle ist der Vollziehungsrat verpflichtet anzugeben, mit welchen Land- und Seestreitkräften die Bundesmitglieder für ihren Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen haben, die zum Schutze der Signatäre des Bundesvertrages verwendet wird.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen ausserdem überein, sich gegenseitig in der Anwendung finanzieller und wirtschaftlicher Massnahmen zu unterstützen, die auf Grund dieses Artikels getroffen werden müssen, um die Verluste und Nachteile, die aus diesen Massnahmen erwachsen, auf ein Mindestmass zu beschränken. Sie unterstützen sich gleichfalls gegenseitig in dem Widerstand gegen alle Sondermassnahmen, die der vertragsbrüchige Staat gegen einen von ihnen richtet. Endlich gewähren sie den an dem gemeinsamen Vorgehen zum Schutze der Signatäre des Bundesvertrags teilnehmenden Streitkräften der Hohen Vertragschliessenden Teile den Durchzug durch ihr Gebiet.

Artikel XVII.

Im Falle einer Streitfrage zwischen einem Gliedstaat des Bundes und einem Nichtmitglied oder zwischen Staaten, die Nichtmitglieder sind, kommen die Hohen Vertragschliessenden Teile überein, dass der Staat oder die Staaten, die Nichtmitglieder des Bundes sind, aufgefordert werden, die den Bundesmitgliedern anlässlich dieses Streitfalles obliegenden Verpflichtungen anzunehmen, und zwar zu den Bedingungen, die der Vollziehungsrat

für gerecht erachtet. Kommen sie dieser Aufforderung nach, so finden die vorhergehenden Bestimmungen unter Vorbehalt der vom Bunde als nötig erachteten Abänderungen auf sie Anwendung.

Sobald diese Aufforderung ergangen ist, eröffnet der Vollziehungsrat über die Tatsachen und Beweisgründe der Streitfrage eine Untersuchung. Er rät zu derjenigen Massnahme, die ihm unter den gegebenen Umständen als die beste und wirksamste erscheint. Wenn die so aufgeforderte Macht sich weigert, die einem Bundesmitglied anlässlich der Streitfrage obliegenden Verpflichtungen anzunehmen und gegen einen Gliedstaat des Bundes zu einer Massnahme greift, die, sofern sie von einem Gliedstaat ausgeht, einer Verletzung des Artikels XII gleichkommt, finden die Bestimmungen des Artikels XVI auf diese Macht Anwendung.

Wenn die beiden so aufgeforderten Parteien es ablehnen, die einem Bundesmitglied anlässlich der Streitfrage obliegenden Verpflichtungen anzunehmen, kann der Vollziehungsrat jede Massnahme ergreifen und jeden Vorschlag machen, die geeignet sind, Feindseligkeiten vorzubeugen und die Schlichtung sicher zu stellen.

Artikel XVIII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile stimmen darin überein, dem Bund die allgemeine Aufsicht über den Handel mit Waffen und Munition mit denjenigen Ländern anzuvertrauen, in denen die Kontrolle dieses Verkehrs eine im allgemeinen Interesse liegende Notwendigkeit ist.

Artikel XIX.

Die folgenden Grundsätze finden auf die Kolonien und Gebiete Anwendung, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Hoheit der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten, und die von Völkern bewohnt sind, die noch nicht fähig sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu regieren. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine geheiligte Aufgabe der Zivilisation, und es geziemt sich, bei der Gründung des Völkerbundes Pfänder zu schaffen, die die Erfüllung dieser Aufgabe ermöglichen.

Der beste Weg, diesen Grundsatz wirksam zu gestalten, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an fortgeschrittene Nationen, die auf Grund ihrer Hülfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, diese Verantwortung zu tragen: Sie würden diese Vormundschaft als Mandatare und im Namen des Völkerbundes führen.

Die Art des Mandates muss je nach der Entwicklungsstufe des Volkes, der geographischen Lage des Gebietes, nach dessen wirtschaftlichen Bedingungen und nach anderen ähnlichen Umständen eine verschiedene sein.

Gewisse Gemeinwesen, die ehemals dem ottomanischen Reich angehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, dass ihr Bestand als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden kann, unter der Bedingung, dass die Ratschläge und Unterstützung einer Mandatarmacht ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt lenken, in dem sie in der Lage sein werden, sich allein zu regieren. Die Wünsche dieser Gemeinwesen müssen bei der Wahl der Mandatarmacht in erster Linie in Betracht gezogen werden.

Die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere diejenigen Zentralafrikas, befinden, macht es erforderlich, dass der Mandatar in jenen Gegenden die Verwaltung des Gebietes unter den folgenden Bedingungen übernehme: Verbot von Missbräuchen, wie Sklavenhandel und Vertrieb von Waffen und Alkohol: Glaubens- und Gewissensfreiheit nur unter Beschränkungen, welche die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Sitten gebietet; Verbot der Anlage von Befestigungen, Heeres- und Flottenstützpunkten, sowie der militärischen Unterweisung von Eingebornen für andere Zwecke als für die Polizei oder die Verteidigung des betreffenden Gebietes; endlich gleiche Möglichkeiten für Handel und Verkehr für die andern Mitglieder des Völkerbundes.

Schliesslich gibt es Gebiete, wie den Südwesten Afrikas und gewisse Inseln der Südsee, die infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte, ihrer geringen Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Mandatarstaat oder infolge anderer Umstände am besten vom Mandatarstaat nach seinen Gesetzen verwaltet werden können, als integrierender Bestandteil dieses Staates unter Vorbehalt der Garantien, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.

In allen Fällen soll der Mandatarstaat dem Völkerbund jährlich einen Bericht betreffend die ihm übertragenen Gebiete erstatten.

Wenn das Mass von Machtbefugnis, Aufsicht oder Verwaltung, das dem Mandatarstaat zusteht, nicht Gegenstand eines frühern Abkommens zwischen den Hohen Vertragschliessenden Teilen bildet, wird der Vollziehungsrat ausdrücklich hierüber in

einer speziellen Urkunde oder besondern Charte Bestimmungen festlegen.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, am Sitze des Bundes eine Kommission einzusetzen, die beauftragt ist, die jährlichen Berichte der Mandatarmächte entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Bunde bei der Beobachtung der Bestimmungen aller Mandate behilflich zu sein.

Artikel XX.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile bemühen sich, gerechte und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder sowohl in ihren eigenen Gebieten wie auch in denen, auf die sich ihre Handels- und Gewerbebeziehungen erstrecken, aufzustellen und aufrechtzuerhalten.

Zu diesem Zwecke vereinbaren sie, ein ständiges Arbeitsamt zu errichten, das einen integrierenden Bestandteil der Organisation des Bundes bildet.

Artikel XXI.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile gehen in der Erklärung einig, durch die Vermittlung des Bundes Bestimmungen zu treffen, um die Freiheit der Durchfuhr sowie eine gerechte Behandlung des Handels aller Gliedstaaten des Bundes zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten. Sie vereinbaren ausdrücklich, dass besondere Abkommen zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der während des Krieges von 1914—1918 verwüsteten Gebiete getroffen werden können.

Artikel XXII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, alle durch frühere Kollektivverträge errichteten internationalen Ämter, vorbehältlich der Zustimmung der Vertragsparteien, unter die Aufsicht des Bundes zu stellen. Ausserdem vereinbaren sie, dass alle diejenigen, die künftig errichtet werden, unter die Aufsicht des Bundes kommen.

Artikel XXIII.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile vereinbaren, dass jeder Vertrag und jedes internationale Übereinkommen, die ein Gliedstaat des Bundes künftig abschliesst, sofort durch den Generalsekretär einzutragen und von ihm sobald als möglich zu ver-

öffentlichen sind. Kein Vertrag und kein internationales Abkommen ist vor dieser Eintragung verbindlich.

Artikel XXIV.

Die Abgeordnetenversammlung hat das Recht, von Zeit zu Zeit die Gliedstaaten des Bundes zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationaler Verhältnisse aufzufordern, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte.

Artikel XXV.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, jeder für seinen Teil, dass durch den gegenwärtigen Vertrag alle ihre gegenseitigen Verpflichtungen, die mit seinen Bestimmungen im Widerspruch stehen, ausser Kraft gesetzt sind. Sie verpflichten sich feierlich, in Zukunft kein mit den Bestimmungen des Vertrages unvereinbares Abkommen einzugehen.

Sollte eine ursprüngliche oder eine später in den Bund eingetretene Signatärmacht, bevor sie Vertragspartei des gegenwärtigen Vertrages wird, mit diesem unvereinbare Verpflichtungen übernommen haben, so hat sie die Pflicht, unverzüglich Massnahmen zu ergreifen, um sich von ihren Verbindlichkeiten zu lösen.

Artikel XXVI.

Die Abänderungen des gegenwärtigen Vertrages treten in Kraft, sobald sie von den Staaten, deren Vertreter den Vollziehungsrat bilden, und von drei Viertel derjenigen Staaten, deren Vertreter die Abgeordnetenversammlung bilden, ratifiziert worden sind.

9. Note des Bundesrates an die Pariser Konferenz betreffend die Begehren der Schweiz.

(Von Anfang März 1919.)

Der schweizerische Bundesrat hat wiederholt seine warme und entschiedene Zustimmung zu der Idee eines Völkerbundes ausgesprochen. Er begrüsst deshalb den Entwurf der Konferenz vom 14. Februar 1919 als einen bedeutungsvollen und entscheidenden Schritt zur Verwirklichung des grossen Gedankens. Vom besondern Standpunkte der Schweiz aus möchte er indessen folgende Wünsche zum Ausdruck bringen:

1. Die Schweiz erachtet die Ausschliessung von Staaten, namentlich solchen, die nach ihrer geographischen Lage und ihren wirtschaftlichen Bedürfnissen auf den Verkehr mit den Gliedstaaten angewiesen sind, als geeignet, Gegenallianzen hervorzurufen und dadurch den Frieden zu gefährden. Es sollte positiv festgestellt sein, dass alle Staaten zugelassen werden, welche die nötigen Garantien für die Erfüllung der aus dem Völkerbund sich ergebenden Pflichten bieten.

2. Die Schweiz muss aus den in ihrem Memorandum vom 8. Februar 1919 dargelegten Gründen an ihrer Neutralität festhalten, und zwar um so mehr, als nach dem Entwurf der Pariser Konferenz der Krieg als ein völkerrechtlich zulässiges Mittel zur Wahrnehmung staatlicher Interessen aufrechterhalten bleibt. Wenn die Schweiz für die ausnahmsweisen Fälle, in denen der Krieg als Rechtsbruch vom Völkerbund bekämpft wird, ihre Neutralität aufgäbe, so würde letztere auch in gewöhnlichen Kriegen kaum respektiert werden. Überdies glaubt die Schweiz, auch bei gemeinsamen militärischen Unternehmungen des Völkerbundes diesem in ihrer Neutralität grössere Dienste als durch aktive Teilnahme an einem Feldzug leisten zu können. Auch wäre zu erwägen, ob nicht dauernd neutrale Staaten, deren Gebiet unverletzlich ist, sich in besonderem Masse für den Sitz der Völkerbundsorgane eigneten.

Dabei ist vorausgesetzt, dass die Neutralität nicht so ausgelegt werden könnte, dass eine Unterstützung irgendwelcher Art dem vom Völkerbund bekämpften Staate gewährt werden dürfte.

3. Die Schweiz würde es begrüsst haben, wenn der Völkerbund durch ein absolutes Verbot des Krieges eine lückenlose Friedenssicherung geboten hätte. Jedenfalls erachtet sie es als im höchsten Grade wünschenswert, dass dem Grundsatze obligatorischer Schiedsgerichtbarkeit ein möglichst weites Anwendungsgebiet im Völkerbund gesichert werde und dass der Exekutivrat erst da eingreife oder angerufen werde, wenn weder durch von den Parteien freigebildete Vergleichskommissionen noch durch Schiedsgerichte ein Entscheid herbeigeführt werden kann. Die Schweiz möchte diesen Wunsch um so nachdrücklicher aussprechen, als den Nicht-Grossmächten eine sehr beschränkte Mitwirkung im Exekutivrat eingeräumt ist.

Die Entscheidung darüber, ob ein Streitfall sich zur richterlichen Beurteilung eignet, sollte, wenn möglich, nicht in das Ermessen der Parteien gelegt sein, sondern durch eine Instanz getroffen werden, welche selber die wesentlichen Eigenschaften eines Gerichtes besitzt.

Der Widerspruch, der zwischen Artikel XII (Absatz 2) und Artikel XV (Absatz 2 in fine) zu bestehen scheint, sollte in dem Sinne beseitigt werden, dass die weitergehende Interpretation, welche Art. XII erlaubt, massgebend wäre. Demnach würde der Krieg im Falle der Zustimmung der belangten Partei zum Vorschlag des Exekutivrates immer ausgeschlossen sein, auch dann, wenn der Vorschlag (recommandation) des Exekutivrates nicht einstimmig gefasst worden wäre.

4. Die Schweiz möchte, ohne die Bedeutung der Grossmächte für die Wirksamkeit des Völkerbundes zu verkennen, den Grundsatz der Gleichheit der Staaten besser gewahrt sehen.

Insbesondere sollte bei der internationalen Justizorganisation die Rechtsgleichheit der Staaten unverkümmert bleiben, und der Bundesrat gestattet sich, in dieser Beziehung speziell auf den Entwurf seiner Expertenkommission hinzuweisen.

5. Es ist zu wünschen, dass die Befugnisse des Völkerbundes noch deutlicher bestimmt werden, insbesondere dass einerseits die Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Gliedstaaten ausdrücklich ausgeschlossen, anderseits der Ausbau des internationalen Rechts durch die Versammlung der Delegierten geordnet werde.

6. Die Frage der Kündbarkeit oder Unauflösbarkeit des Bundes erfordert eine deutliche Beantwortung. Wenn nach Art. XXVI allgemein verbindliche Mehrheitsbeschlüsse gefasst werden können, so sollten entweder gewisse Grundrechte vertragsmässig festgelegt oder aber das Kündigungsrecht vorbehalten werden.

7. Da die Neutralen bis jetzt keine Gelegenheit zur Mitwirkung gehabt haben, sollten an dem Entwurf vom 14. Februar 1919 noch Änderungen vorgenommen werden können. Die Schweiz hätte es vorgezogen, wenn der Friedensvertrag lediglich einige Grundsätze betreffend den Völkerbund enthalten und die Ausarbeitung der Völkerbundsverfassung einer allgemeinen Konferenz überlassen würde, welche unmittelbar nach Friedensschluss zusammenträte.

---

10. Anträge der schweizerischen Delegation zum Pariser Entwurf vom 14. Februar 1919, vorgelegt anlässlich der Konferenz mit den neutralen Staaten in Paris.

Zu Artikel II (neues Alinea 3).

Die Delegiertenversammlung ist zuständig

a. die in den Artikeln III, IV, VII, XV und XXIV vorgesehenen Entscheide zu treffen;

b. in dem durch den gegenwärtigen Vertrag vorgezeichneten Rahmen Bestimmungen, die die Erfüllung des Vertrages sichern, aufzustellen. Diese Bestimmungen sind für alle Gliedstaaten verbindlich, sobald sie von drei Viertel der im Vollziehungsrat vertretenen Staaten und drei Viertel aller Gliedstaaten ratifiziert worden sind;

c. die zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und der internationalen Organisation bestimmten Abkommen vorzubereiten. Diese Abkommen sind nur für die Staaten, welche sie ratifizieren, verbindlich.

Artikel VII (neue Fassung).

Die Staaten, die nicht Signatäre des gegenwärtigen Vertrages noch im beigeschlossenen Protokoll unter denjenigen genannt sind, die zur Beitrittserklärung eingeladen werden müssen, können jederzeit beitreten, sofern

a. sie wirksame Gewähr ihrer redlichen Absicht bieten, den internationalen Verpflichtungen nachzukommen;

b. sie sich den Grundsätzen unterwerfen, welche der Bund hinsichtlich ihrer Streitkräfte und Rüstungen zu Land und Wasser auferlegt;

c. sie vollständig sich selbstregierende Länder sind, einschliesslich Dominien und Kolonien.

Die Delegiertenversammlung entscheidet innerhalb eines Jahres nach der Einreichung des Beitrittsgesuches mit zwei Drittelsmehrheit, ob die oben erwähnten Bedingungen erfüllt sind.

Zu Artikel XII.

Alinea 1. Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, etwa zwischen ihnen entstehende Streitfragen, die weder auf herkömmlichem diplomatischem Wege *noch durch eine von den Parteien gewählte Vergleichs- und Untersuchungskommission* haben gelöst werden können, in keinem Falle zum Kriege zu schreiten, ohne vorher den Streitfall einem Schiedsverfahren oder einer Untersuchung durch den Vollziehungsrat zu unterwerfen.

Alinea 2 }
Alinea 3 } wie im Pariser Entwurf.

Artikel XIII (neue Fassung).

Die Hohen Vertragschliessenden Teile kommen überein, jedesmal, wenn zwischen ihnen eine Streitfrage entsteht, die sich zu einer schiedsgerichtlichen Lösung eignet, und ihre Schlichtung auf diplomatischem Wege oder durch eine von den Parteien gewählte Vergleichs- und Untersuchungskommission ohne Erfolg versucht worden ist, *auf Verlangen einer der Parteien* die Frage in ihrer Gesamtheit dem Schiedsverfahren zu unterwerfen. Das Schiedsgericht ...... (gleich wie Pariser Entwurf) ...... vorgesehen haben.

Wenn eine der Parteien die Eignung der Streitfrage zur schiedsgerichtlichen Lösung mit der Behauptung in Abrede stellt, diese könne ihrer Natur nach nicht Gegenstand eines auf juristische Erwägungen gestützten Urteils sein oder sie berühre ihre Unabhängigkeit oder Lebensinteressen, so muss diese Frage einem folgendermassen zusammengesetzten Gerichte überwiesen werden: Jede Partei bezeichnet ein Mitglied des Vollziehungsrates und ein Mitglied des ständigen internationalen Gerichtshofes. Zwei andere Mitglieder werden von diesem Gerichtshof selbst aus seiner Mitte bezeichnet. Ein Mitglied endlich wird vom Vollziehungsrat aus der Zahl seiner Mitglieder gewählt. Das derart zusammengesetzte Gericht wählt selbst seinen Präsidenten aus den dem ständigen internationalen Gerichtshof angehörenden Mitgliedern.

Wenn das Gericht die Einrede zulässt, kann die Partei, welcher der Rechtsweg versagt ist, mit der Angelegenheit an den Vollziehungsrat gelangen, der alsdann gemäss den Artikeln XII und XV vorgeht.

Die Hohen Vertragschliessenden Teile vereinbaren ...... (siehe Pariser Entwurf).

Artikel XIV (neue Fassung).

Es wird ein den vertragsschliessenden Teilen jederzeit zugänglicher ständiger internationaler Gerichtshof errichtet. Er ist zuständig, sei es auf Grund eines Abkommens zwischen den Parteien, sei es auf Verlangen der einen oder der andern der Parteien, wenn diese sich nicht in nützlicher Frist über den im Artikel 52 des I. Haager Abkommens vom 12. Oktober 1907 vorgesehenen Kompromiss haben einigen können.

Der ständige internationale Gerichtshof wird von der Delegiertenversammlung auf eine Dauer von neun Jahren ernannt. Jeder Staat schlägt wenigstens einen und nicht mehr als vier gebührend qualifizierte Kandidaten vor, die bereit sind, das Richteramt anzunehmen und von denen wenigstens einer nicht Staatsangehöriger des betreffenden Staates sein darf. Jeder Staat bezeichnet alsdann aus der so zusammengestellten Liste fünfzehn Personen. Die fünfzehn Kandidaten, welche die meisten Stimmen auf sich vereinigen, sind gewählt.

Der ständige internationale Gerichtshof setzt sich in den Fällen, wo er in ordentlicher Weise über die ihm unterbreiteten Streitfragen beschliesst, aus fünf Richtern zusammen.

Sobald eine Streitfrage vor dem Gerichtshof hängig ist, muss jede Partei binnen vier Wochen fünf Richter rekusieren. Lässt eine Partei diesen Zeitraum vorbeigehen, ohne diese Rekusation vorzunehmen, so werden die fünf Richter, die sie hätte rekusieren sollen, durch das Los bezeichnet; in gleicher Weise wird verfahren, wenn von den beiden Parteien weniger als zehn Richter rekusiert werden.

Die Richter, die Staatsangehörige eines beteiligten Staates sind oder in seinem Dienste stehen, oder die auf seinem Gebiet niedergelassen sind, werden von Amtes wegen rekusiert. Ist der Gerichtshof zuständig, weil die Parteien sich nicht binnen nützlicher Frist über die Zusammensetzung des Schiedsgerichts haben einigen können, so steht es jeder Partei frei, irgend ein Mitglied des Gerichtshofes zu bezeichnen, dessen Rekusation durch die gegnerische Partei untersagt ist.

Die fünf nicht rekusierten Richter ernennen den Präsidenten aus ihrer Mitte.

Zu Art. XV.

An Stelle von „Einstimmigkeit“ ist zu sagen „die Zustimmung von $^3/_4$ der Mitglieder des Vollziehungsrates, die gleichzeitig $^3/_4$ der Bevölkerungszahl des Bundes bilden“.

Artikel XVIII bis (neuer Artikel).

Unter Vorbehalt der Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages, bleibt die Souveränität der Gliedstaaten unberührt und der Bund befasst sich nicht mit den innern Angelegenheiten der Staaten.

Zu Artikel XXVI, Alinea 2 (neue Fassung).

Erste Variante: Die Revision des Vertrages kann sich nicht auf seine wesentlichen Bestandteile erstrecken, noch Sonderrechte oder Sonderpflichten der einzelnen Staaten oder Staatengruppen begründen, abändern oder aufheben. Die hierauf bezüglichen Bestimmungen können nur mit der freien Zustimmung der Beteiligten abgeändert werden.

Zweite Variante: Im Falle der Revision des Vertrages, die sich auf wesentliche Bestandteile erstreckt oder Sonderrechte oder Sonderpflichten der einzelnen Staaten oder Staatengruppen begründet, abändert oder aufhebt, können die nicht zustimmenden Staaten den Vertrag künden.

Alinea 3 (neue Fassung).

Über Streitigkeiten bezüglich der Anwendung des vorhergehenden Alineas urteilt der ständige internationale Gerichtshof in seiner Vollversammlung.

---

11. Endgültiger Text des von der Pariser Konferenz angenommenen Völkerbundsvertrages*).

Vorbemerkung betr. die Texte des Völkerbundsvertrages.

Der endgültige Text des Völkerbundsvertrages, wie er im Friedensvertrag vom 28. Juni 1919 enthalten ist, weicht gegenüber dem von der Friedenskonferenz in der Plenarsitzung vom 28. April 1919 angenommenen Text in einer Reihe von Punkten ab. Diese Abweichungen sind den beiden authentischen Texten (französisch und englisch) gemeinsam, nur in einem Falle handelt es sich um die Herstellung der Konkordanz der Texte. Die meisten dieser Abänderungen sind von untergeordneter Bedeutung: es sind im einzelnen folgende:

Art. 1, Abs. 2. Eingefügt sind die Worte: „et aériens". An dieser Stelle wie an verschiedenen andern (Art. 8, 9 und 16) werden neben den militärischen und maritimen Angelegenheiten auch die aviatischen genannt.

Art. 4, Abs. 1. Entsprechend der Terminologie des Friedensvertrages wird an Stelle der namentlichen Bezeichnung der fünf Mächte: Vereinigte Staaten, Grossbritannien, Frankreich, Italien, Japan der Ausdruck „die hauptsächlichsten alliierten und assoziierten Mächte", gebraucht. Der Ausdruck ist in der Einleitung zum Friedensvertrag definiert. Da die Schweiz aber mit dem Friedensvertrag als solchen nichts zu tun hat, ist in den hier aufgenommenen Texten die ursprüngliche Fassung beibehalten worden.

Im gleichen Absatz 1 ist für die vorläufig in dem Rat vertretenen Staaten (Belgien, Brasilien, Spanien, Griechenland) die alphabetische Reihenfolge nach den Anfangsbuchstaben der französischen Bezeichnung angenommen worden.

Art. 8, Abs. 2. Statt „jedes Gliedstaates" heisst es jetzt schlechthin „jedes Staates".

Art. 8, Abs. 6. Erwähnung wie bei Artikel 1 auch der Luftstreitkräfte (neben Heer und Marine).

Art. 9. Gleiche Bemerkung.

Art. 15, Abs. 9. Der französische Text ist dem englischen (shall be) besser angepasst durch den Ausdruck „devra" statt „pourra".

Art. 16, Abs. 1. Art. 12, 13 oder 15 (statt „und").

Art. 16, Abs. 2. Gleiche Bemerkung wie bei Art. 1, 8, Abs. 6, und Art. 9.

Art. 24, Abs. 1. Redaktionelle Änderung („Tous autres bureaux . . . . seront placés sous l'autorité de la Société" statt „il en sera de même . . . .").

Art. 24, Abs. 2 am Ende „désirable" statt „utile", wie bereits im Deutschen übersetzt war.

Der italienische Text, der hier beigefügt ist, ist eine provisorische Übersetzung der italienischen Delegation zur Friedenskonferenz, in dem die im definitiven Originaltext angebrachten, vorstehend erwähnten Änderungen noch nicht berücksichtigt sind.

*) Der deutsche Text findet sich am Ende der Botschaft, S. 110 ff.

---

a. Pacte de la Société des nations.

Les Hautes Parties Contractantes.

Considérant que pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sécurité, il importe d'accepter certaines obligations de ne pas recourir à la guerre,

d'entretenir au grand jour des relations internationales fondées sur la justice et l'honneur,

d'observer rigoureusement les prescriptions du Droit international, reconnues désormais comme règle de conduite effective des Gouvernements,

de faire régner la justice et de respecter scrupuleusement toutes les obligations des Traités dans les rapports mutuels des peuples organisés.

Adoptent le présent Pacte qui institue la Société des Nations.

Article premier. Sont Membres originaires de la Société des Nations, ceux des Signataires dont les noms figurent dans l'annexe du présent Pacte, ainsi que les Etats, également nommés dans l'annexe, qui auront accédé au présent Pacte sans aucune réserve par une déclaration déposée au Secrétariat dans les deux mois de l'entrée en vigueur du Pacte et dont notification sera faite aux autres Membres de la Société. Composition de la Société.

Tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe, peut devenir Membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens.

Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli a ce moment toutes ses obligations internationales y compris celles du présent Pacte.

Art. II. L'action de la Société, telle qu'elle est définie dans le présent Pacte, s'exerce par une Assemblée et par un Conseil assisté d'un Secrétariat permanent. Organes.

Art. III. L'Assemblée se compose des Représentants des Membres de la Société. Assemblée.

Elle se réunit à des époques fixées et à tout autre moment, si les circonstances le demandent, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

L'Assemblée connaît de toute question qui rentre dans la sphère d'activité de la Société ou qui affecte la paix du monde.

Chaque Membre de la Société ne peut compter plus de trois Représentants dans l'Assemblée et ne dispose que d'une voix.

Conseil. Art. IV. Le Conseil se compose de Représentants des Etats-Unis d'Amérique, de l'Empire Britannique, de la France, de l'Italie et du Japon, ainsi que de Représentants de quatre autres Membres de la Société. Ces quatre Membres sont désignés librement par l'Assemblée et aux époques qu'il lui plaît de choisir. Jusqu'à la première désignation par l'Assemblée, les Représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce sont membres du Conseil.

Avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée, le Conseil peut désigner d'autres Membres de la Société dont la représentation sera désor- mais permanente au Conseil. Il peut, avec la même approbation, augmenter le nombre des Membres de la Société qui seront choisis par l'Assemblée pour être représentés au Conseil.

Le Conseil se réunit quand les circonstances le demandent, et au moins une fois par an, au siège de la Société ou en tel autre lieu qui pourra être désigné.

Le Conseil connaît de toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde.

Tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil.

Chaque Membre de la Société représenté au Conseil ne dispose que d'une voix et n'a qu'un Représentant.

Procédure. Art. V. Sauf disposition expressément contraire du présent Pacte ou des clauses du présent Traité*), les décisions de l'Assemblée ou du Conseil sont prises à l'unanimité des Membres représentés à la réunion.

Toutes questions de procédure qui se posent aux réunions de l'Assemblée ou du Conseil, y compris la désignation des Commissions chargées d'enquêter sur des points particuliers, sont réglées par l'Assemblée ou par le Conseil et décidées à la majorité des Membres de la Société représentés à la réunion.

La première réunion de l'Assemblée et la première réunion du Conseil auront lieu sur la convocation du Président des Etats-Unis d'Amérique.

---

*) Il s'agit ici du traité de Versailles du 28 juin 1919.

Art. VI. Le Secrétariat permanent est établi au siège de la Société. Il comprend un Secrétaire général, ainsi que les secrétaires et le personnel nécessaires. Secrétariat.

Le premier Secrétaire général est désigné dans l'annexe. Par la suite, le Secrétaire général sera nommé par le Conseil avec l'approbation de la majorité de l'Assemblée.

Les secrétaires et le personnel du Secrétariat sont nommés par le Secrétaire général avec l'approbation du Conseil.

Le Secrétaire général de la Société est de droit Secrétaire général de l'Assemblée et du Conseil.

Les dépenses du Secrétariat sont supportées par les Membres de la Société dans la proportion établie pour le Bureau international de l'Union postale universelle.

Art. VII. Le siège de la Société est établi à Genève. Siège et immunités.

Le Conseil peut à tout moment décider de l'établir en tout autre lieu.

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent, y compris le Secrétariat, sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les Représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions sont inviolables.

Art. VIII. Les Membres de la Société reconnaissent que le maintien de la paix exige la réduction des armements nationaux au minimum compatible avec la sécurité nationale et avec l'exécution des obligations internationales imposée par une action commune. Limitation des armements.

Le Conseil tenant compte de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat prépare les plans de cette réduction, en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements.

Ces plans doivent faire l'objet d'un nouvel examen et, s'il y a lieu, d'une revision tous les dix ans au moins.

Après leur adoption par les divers Gouvernements, la limite des armements ainsi fixée ne peut être dépassée sans le consentement du Conseil.

Considérant que la fabrication privée des munitions et du matériel de guerre soulève de graves objections, les Membres de la Société chargent le Conseil d'aviser aux mesures propres à en éviter les fâcheux effets, en tenant compte des besoins des Membres

de la Société qui ne peuvent pas fabriquer les munitions et le matériel de guerre nécessaires à leur sûreté.

Les Membres de la Société s'engagent à échanger, de la manière la plus franche et la plus complète, tous renseignements relatifs à l'échelle de leurs armements, à leurs programmes militaires, navals et aériens et à la condition de celles de leurs industries susceptibles d'être utilisées pour la guerre.

Commission militaire et navale.

Art. IX. Une Commission permanente est formée pour donner au Conseil son avis sur l'exécution des dispositions des articles I et VIII et, d'une façon générale, sur les questions militaires, navales et aériennes.

Garantie de territoire et d'indépendance.

Art. X. Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation.

Menaces de guerre.

Art. XI. Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des Membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nations. En pareil cas, le Secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout Membre de la Société.

Il est, en outre, déclaré que tout Membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations dont la paix dépend.

Procédure en cas de différend.

Art. XII. Tous les Membres de la Société conviennent que, s'il s'élève entre eux un différend susceptible d'entraîner une rupture, ils le soumettront soit à la procédure de l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils conviennent encore qu'en aucun cas ils ne doivent recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil.

Dans tous les cas prévus par cet article, la sentence des arbitres doit être rendue dans un délai raisonnable et le rapport du Conseil doit être établi dans les six mois à dater du jour où il aura été saisi du différend.

Arbitrage.

Art. XIII. Les Membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, à leur avis, d'une

solution arbitrale et si ce différend ne peut se régler de façon satisfaisante par la voie diplomatique, la question sera soumise intégralement à l'arbitrage.

Parmi ceux qui sont généralement susceptibles de solution arbitrale on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un Traité, à tout point de droit international, à la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la rupture d'un engagement international, ou à l'étendue ou à la nature de la réparation due pour une telle rupture.

La Cour d'arbitrage à laquelle la cause est soumise est la Cour désignée par les Parties ou prévue dans leurs Conventions antérieures.

Les Membres de la Société s'engagent à exécuter de bonne foi les sentences rendues et à ne pas recourir à la guerre contre tout Membre de la Société qui s'y conformera. Faute d'exécution de la sentence, le Conseil propose les mesures qui doivent en assurer l'effet.

Art. XIV. Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour permanente de justice internationale et de le soumettre aux Membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. Cour de justice.

Art. XV. S'il s'élève entre les Membres de la Société un différend susceptible d'entraîner une rupture et si ce différend n'est pas soumis à l'arbitrage prévu à l'article XIII, les Membres de la Société conviennent de le porter devant le Conseil. A cet effet, il suffit que l'un d'eux avise de ce différend le Secrétaire général qui prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets. Examen de différends par le Conseil ou l'Assemblée.

Dans le plus bref délai les Parties doivent communiquer l'exposé de leur cause avec tous faits pertinents et pièces justificatives. Le Conseil peut en ordonner la publication immédiate.

Le Conseil s'efforce d'assurer le règlement du différend. S'il y réussit, il publie, dans la mesure qu'il juge utile, un exposé relatant les faits, les explications qu'ils comportent et les termes de ce règlement.

Si le différend n'a pas pu se régler, le Conseil rédige et publie un rapport, voté soit à l'unanimité, soit à la majorité des voix, pour faire connaître les circonstances du différend et les solutions qu'il recommande comme les plus équitables et les mieux appropriées à l'espèce.

Tout Membre de la Société représenté au Conseil peut également publier un exposé des faits du différend et ses propres conclusions.

Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des Représentants des Parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport.

Dans le cas où le Conseil ne réussit pas à faire accepter son rapport par tous ses membres autres que les Représentants de toute Partie au différend, les Membres de la Société se réservent le droit d'agir comme ils le jugeront nécessaire pour le maintien du droit et de la justice.

Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution.

Le Conseil peut, dans tous les cas prévus au présent article, porter le différend devant l'Assemblée. L'Assemblée devra de même être saisie du différend à la requête de l'une des Parties; cette requête devra être présentée dans les quatorze jours à dater du moment où le différend est porté devant le Conseil.

Dans toute affaire soumise à l'Assemblée, les dispositions du présent article et de l'article XII relatives à l'action et aux pouvoirs du Conseil, s'appliquent également à l'action et aux pouvoirs de l'Assemblée. Il est entendu qu'un rapport fait par l'Assemblée avec l'approbation des Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil et d'une majorité des autres Membres de la Société, à l'exclusion, dans chaque cas, des représentants des Parties, a le même effet qu'un rapport du Conseil adopté à l'unanimité de ses membres autres que les Représentants des Parties.

Sanctions. Art. XVI. Si un Membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles XII, XIII ou XV, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres Membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux des Membres de la Société en rupture de pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de cet Etat et ceux de tout autre Etat, membre ou non de la Société.

En ce cas, le Conseil a le devoir de recommander aux divers Gouvernements intéressés les effectifs militaires, navals ou aériens,

par lesquels les Membres de la Société contribueront respectivement à la constitution des forces armées destinées à faire respecter les engagements de la Société.

Les Membres de la Société conviennent, en outre, de se prêter l'un à l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du présent article pour réduire au minimum les pertes et les inconvénients qui peuvent en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture de pacte. Ils prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire de tout Membre de la Société qui participe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société.

Peut être exclu de la Société tout Membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les autres Membres de la Société représentés au Conseil.

Différend affectant un ou plusieurs Etats non-membres de la Société.

Art. XVII. En cas de différend entre deux Etats, dont un seulement est Membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie, l'Etat ou les Etats étrangers à la Société sont invités à se soumettre aux obligations qui s'imposent à ses Membres aux fins de règlement du différend, aux conditions estimées justes par le Conseil. Si cette invitation est acceptée, les dispositions des articles XII à XVI s'appliquent sous réserve des modifications jugées nécessaires par le Conseil.

Dès l'envoi de cette invitation, le Conseil ouvre une enquête sur les circonstances du différend et propose telle mesure qui lui paraît la meilleure et la plus efficace dans le cas particulier.

Si l'Etat invité, refusant d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, recourt à la guerre contre un Membre de la Société, les dispositions de l'article XVI lui sont applicables.

Si les deux Parties invitées refusent d'accepter les obligations de Membre de la Société aux fins de règlement du différend, le Conseil peut prendre toutes mesures et faire toutes propositions de nature à prévenir les hostilités et à amener la solution du conflit.

Enregistrement des Traités.

Art. XVIII. Tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un Membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible. Aucun de ces traités ou engagements internationaux ne sera obligatoire avant d'avoir été enregistré.

Nouvel examen des Traités.

Art. XIX. L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les Membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités

devenus inapplicables ainsi que des situations internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du monde.

Engagements incompatibles avec le Pacte.

Art. XX. Les Membres de la Société reconnaissent chacun, en ce qui le concerne, que le présent Pacte abroge toutes obligations ou ententes *inter se* incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à n'en pas contracter à l'avenir de semblables.

Si avant son entrée dans la Société, un Membre a assumé des obligations incompatibles avec les termes du Pacte, il doit prendre des mesures immédiates pour se dégager de ces obligations.

Engagements compatibles avec le Pacte.

Art. XXI. Les engagements internationaux, tels que les traités d'arbitrage, et les ententes régionales, comme la doctrine de Monroe, qui assurent le maintien de la paix, ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte.

Mandats.

Art. XXII. Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux Nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire

y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire, qui assureront également aux autres Membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacific austral qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

Art. XXIII. Sous la réserve, et en conformité des dispositions des conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société: Action internationale.

a. s'efforceront d'assurer et de maintenir des conditions de travail équitables et humaines pour l'homme, la femme et l'enfant sur leurs propres territoires, ainsi que dans tous pays auxquels s'étendent leurs relations de commerce et d'industrie, et, dans ce but, d'établir et d'entretenir les organisations internationales nécessaires;

b. s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration;

c. chargent la Société du contrôle général des accords relatifs à la traite des femmes et des enfants, du trafic de l'opium et autres drogues nuisibles;

d. chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun;

e. prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit, ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les Membres de la Société, étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre de 1914—1918 devront être prises en considération;

f. s'efforceront de prendre des mesures d'ordre international pour prévenir et combattre les maladies.

Bureaux internationaux.

Art. XXIV. Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement seront placés sous l'autorité de la Société.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nésessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou commission placé sous l'autorité de la Société.

Croix-Rouge.

Art. XXV. Les Membres de la Société s'engagent à encourager et favoriser l'établissement et la coopération des organisations volontaires nationales de la Croix-Rouge, dûment autorisées, qui ont pour objet l'amélioration de la santé, la défense préventive contre la maladie et l'adoucissement de la souffrance dans le monde.

Révision.

Art. XXVI. Les amendements au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les Membres de la Société dont les Représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les Représentants forment l'Assemblée.

Tout membre de la Société est libre de ne pas accepter les amendements apportés au Pacte, auquel cas il cesse de faire partie de la Société.

Annexe.

I. Membres originaires de la Société des Nations.

Signataires du Traité de Paix:

Etats-Unis d'Amérique
Belgique
Bolivie
Brésil
Empire Britannique
  Canada
  Australie
  Afrique du Sud
  Nouvelle-Zélande
  Inde
Chine
Cuba
Équateur
France
Grèce
Guatémala
Haïti
Hedjas
Honduras
Italie
Japon
Libéria
Nicaragua
Panama
Pérou
Pologne
Portugal
Roumanie
Etat Serbe-Croate-Slovène
Siam
Tchéco-Slovaquie
Uruguay

États invités à accéder au Pacte :

Argentine
Chili
Colombie
Danemark
Espagne
Norvège
Paraguay
Pays-Bas
Perse
Salvador
Suède
Suisse
Vénézuéla

II. Premier Secrétaire Général de la Société des Nations.

Sir James Eric Drummond.

b. Covenant of the League of Nations.

The High Contracting Parties, in order to promote international co-operation and to achieve international peace and security by the acceptance of obligations not to resort to war, by the prescription of open, just and honorable relations between nations, by the firm establishment of the understandings of international law as the actual rule of conduct among governments, and by the maintenance of justice and a scrupulous respect for all treaty obligations in the dealings of organized peoples with one another, agree to this Covenant of the League of Nations.

Article I. The original Members of the Leage of Nations shall be those of the Signatories which are named in the Annex to this Covenant and also such of those other States named in the Annex as shall accede without reservation to this Covenant. Such accession shall be effected by a Declaration deposited with the Secretariat within two months of the coming into force of the Covenant. Notice thereof shall be sent to all other Members of the League.

Any fully self-governing State, Dominion or Colony not named in the Annex, may become a Member of the League if its admission is agreed to by two-thirds of the Assembly, provided that it shall give effective guarantees of its sincere intention to observe its international obligations, and shall accept such regulations as may be prescribed by the League in regard to its military and naval and air forces and armaments.

Any Member of the League may, after two years' notice of its intention so to do, withdraw from the League, provided that all its international obligations and all its obligations under this Covenant shall have been fulfilled at the time of its withdrawal.

Article II. The action of the League under this Covenant shall be effected through the instrumentality of an Assembly and of a Council, with a permanent Secretariat.

Article III. The Assembly shall consist of Representatives of the Members of the League.

The Assembly shall meet at stated intervals and from time to time as occasion may require at the Seat of the League, or at such other place as may be decided upon.

The Assembly may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

At meetings of the Assembly each Member of the League shall have one vote, and may have not more than three Representatives.

Article IV. The Council shall consist of Representatives of the United States of America, of the British Empire, of France, of Italy and of Japan, together with Representatives of four other Members of the League. These four Members of the League shall be selected by the Assembly from time to time in its discretion. Until the appointment of the Representatives of the four Members of the League first selected by the Assembly, Representatives of Belgium, Brazil, Spain and Greece shall be members of the Council.

With the approval of the majority of the Assembly, the Council may name additional Members of the League whose Representatives shall always be members of the Council; the Council with like approval may increase the number of Members of the League to be selected by the Assembly for representation on the Council.

The Council shall meet from time to time as occasion may require, and at least once a year, at the Seat of the League, or at such other place as may be decided upon.

The Council may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world.

Any Member of the League not represented on the Council shall be invited to send a Representative to sit as a member at any meeting of the Council during the consideration of matters specially affecting the interests of that Member of the League.

At meetings of the Council each Member of the League represented on the Council shall have one vote, and may have not more than one Representative.

Article V. Except where otherwise expressly provided in this Covenant or by the terms of the present Treaty*) decisions at any meeting of the Assembly or of the Council shall require the agreement of all the Members of the League represented at the meeting.

All matters of procedure at meetings of the Assembly or of the Council, including the appointment of Committees to investigate particular matters, shall be regulated by the Assembly or by the Council and may be decided by a majority of the Members of the League represented at the meeting.

*) Es handelt sich hier um den Frieden von Versailles vom 28. Juni 1919.

The first meeting of the Assembly and the first meeting of the Council shall be summoned by the President of the United States of America.

Article VI. The permanent Secretariat shall be established at the Seat of the League. The Secretariat shall comprise a Secretary General and such secretaries and staff as may be required.

The first Secretary General shall be the person named in the Annex; thereafter the Secretary General shall be appointed by the Council with the approval of the majority of the Assembly.

The secretaries and the staff of the Secretariat shall be appointed by the Secretary General with the approval of the Council.

The Secretary General shall act in that capacity at all meetings of the Assembly and of the Council.

The expenses of the Secretariat shall be borne by the Members of the League in accordance with the apportionment of the expenses of the International Bureau of the Universal Postal Union.

Article VII. The Seat of the League is established at Geneva.

The Council may at any time decide that the Seat of the League shall be established elsewhere.

All positions under or in connection with the League, including the Secretariat, shall be open equally to men and women.

Representatives of the Members of the League and officials of the League when engaged on the business of the League shall enjoy diplomatic privileges and immunities.

The buildings and other property occupied by the League or its officials or by Representatives attending its meetings shall be inviolable.

Article VIII. The members of the League recognize that the maintenance of peace requires the reduction of national armaments to the lowest point consistent with national safety and the enforcement by common action of international obligations.

The Council, taking account of the geographical situation and circumstances of each State, shall formulate plans for such reduction for the consideration and action of the several Governments.

Such plans shall be subject to reconsideration and revision at least every ten years.

After these plans shall have been adopted by the several Governments, the limits of armaments therein fixed shall not be exceeded without the concurrence of the Council.

The Members of the League agree that the manufacture by private enterprise of munitions and implements of war is open

to grave objections. The Council shall advise how the evil effects attendant upon such manufacture can be prevented, due regard being had to the necessities of those Members of the League which are not able to manufacture the munitions and implements of war necessary for their safety.

The Members of the League undertake to interchange full and frank information as to the scale of their armaments, their military and naval and air programmes and the condition of such of their industries as are adaptable to war-like purposes.

Article IX. A permanent Commission shall be constituted to advise the Council on the execution of the provisions of Articles I and VIII and on military and naval and air questions generally.

Article X. The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

Article XI. Any war or threat of war, whether immediately affecting any of the Members of the League or not, is hereby declared a matter of concern to the whole League, and the League shall take any action that may be deemed wise and effectual to safeguard the peace of nations. In case any such emergency should arise the Secretary General shall on the request of any Member of the League forthwith summon a meeting of the Council.

It is also declared to be the friendly right of each Member of the League to bring to the attention of the Assembly or of the Council any circumstance whatever affecting international relations which threatens to disturb international peace or the good understanding between nations upon which peace depends.

Article XII. The Members of the League agree that if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture, they will submit the matter either to arbitration or to inquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the report by the Council.

In any case under this Article the award of the arbitrators shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.

Article XIII. The Members of the League agree that whenever any dispute shall arise between them which they recognize to be

suitable for submission to arbitration and which cannot be satisfactorily settled by diplomacy, they will submit the whole subject matter to arbitration.

Disputes as to the interpretation of a treaty, as to any question of international law, as to the existence of any fact which if established would constitute a breach of any international obligation, or as to the extent and nature of the reparation to be made for any such breach, are declared to be among those which are generally suitable for submission to arbitration.

For the consideration of any such dispute the court of arbitration to which the case is referred shall be the court agreed on by the parties to the dispute or stipulated in any convention existing between them.

The Members of the League agree that they will carry out in full good faith any award that may be rendered and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award, the Council shall propose what steps should be taken to give effect thereto.

Article XIV. The Council shall formulate and submit to the Members of the League for adoption plans for the establishment of a Permanent Court of International Justice. The Court shall be competent to hear and determine any dispute of an international character which the parties thereto submit to it. The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.

Article XV. If there should arise between Members of the League any dispute likely to lead to a rupture, which is not submitted to arbitration in accordance with Article XIII the Members of the League agree that they will submit the matter to the Council. Any party to the dispute may effect such submission by giving notice of the existence of the dispute to the Secretary General, who will make all necessary arrangements for a full investigation and consideration thereof.

For this purpose the parties to the dispute will communicate to the Secretary General, as promptly as possible, statements of their case with all the relevant facts and papers, and the Council may forthwith direct the publication thereof.

The Council shall endeavor to effect a settlement of the dispute, and if such efforts are successful, a statement shall be made public giving such facts and explanations regarding the dispute and the terms of settlement thereof as the Council may deem appropriate.

If the dispute is not thus settled, the Council either unanimously or by a majority vote shall make and publish a report containing a statement of the facts of the dispute and the recommendations which are deemed just and proper in regard thereto.

Any Member of the League represented on the Council may make public a statement of the facts of the dispute and of its conclusions regarding the same.

If a report by the Council is unanimously agreed to by the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League agree that they will not go to war with any party to the dispute which complies with the recommendations of the report.

If the Council fails to reach a report which is unanimously agreed to by the members thereof, other than the representatives of one or more of the parties to the dispute, the Members of the League reserve to themselves the right to take such action as they shall consider necessary for the maintenance of right and justice.

If the dispute between the parties is claimed by one of them, and is found by the Council, to arise out of a matter which by international law is solely within the domestic jurisdiction of that party, the Council shall so report, and shall make no recommendation as to its settlement.

The Council may in any case under this Article refer the dispute to the Assembly. The dispute shall be so referred at the request of either party to the dispute, provided that such request be made within fourteen days after the submission of the dispute to the Council.

In any case referred to the Assembly all the provisions of this Article and of Article XII relating to the action and powers of the Council shall apply to the action and powers of the Assembly, provided that a report made by the Assembly if concurred in by the Representatives of those Members of the League represented on the Council and of a majority of the other Members of the League, exclusive in each case of the Representatives of the parties to the dispute, shall have the same force as a report by the Council concurred in by all the members thereof other than the Representatives of one or more of the parties to the dispute.

Article XVI. Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles XII, XIII or XV, it shall *ipso facto* be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby

undertake immediately to subject it to the severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the nationals of the covenant-breaking State, and the prevention of all financial, commercial, or personal intercourse between the nationals of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not.

It shall be the duty of the Council in such case to recommend to te several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League.

The Members of the League agree, further, that they will mutually support one another in the financial and economic measures which are taken under this Article, in order to minimize the loss and inconvenience resulting from the above measures, and that they will mutually support one another in resisting any special measures aimed at one of their number by the covenant-breaking State, and that they will take the necessary steps to afford passage through their territory to the forces of any of the Members of the League which are co-operating to protect the covenants of the League.

Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.

Article XVII. In the event of a dispute between a Member of the League and a State which is not a Member of the League, or between States not Members of the League, the State or States not Members of the League shall be invited to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, upon such conditions as the Council may deem just. If such invitation is accepted, the provisions of Articles XII to XVI inclusive shall be applied with such modifications as may be deemed necessary by the Council.

Upon such invitation being given the Council shall immediately institute an inquiry into the circumstances of the dispute and recommend such action as may seem best and most effectual in the circumstances.

If a State so invited shall refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, and shall resort to war against a Member of the League, the provisions of Article XVI shall be applicable as against the State taking such action.

If both parties to the dispute when so invited refuse to accept the obligations of membership in the League for the purposes of such dispute, the Council may take such measures and make such recommendations as will prevent hostilities and will result in the settlement of the dispute.

Article XVIII. Every treaty or international engagement entered into hereafter by any Member of the League, shall be forthwith registered with the Secretariat and shall as soon as possible be published by it. No such treaty or international engagement shall be binding until so registered.

Article XIX. The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.

Article XX. The Members of the League severally agree that this Covenant is accepted as abrogating all obligations or understandings *inter se* which are inconsistent with the terms thereof, and solemnly undertake that they will not hereafter enter into any engagements inconsistent with the terms thereof.

In case any Member of the League shall, before becoming a Member of the League, have undertaken any obligations inconsistent with the terms of this Covenant, it shall be the duty of such Member to take immediate steps to procure its release from such obligations.

Article XXI. Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe Doctrine for securing the maintenance of peace.

Article XXII. To those colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world, there should be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilization and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience

or their geographical position, can best undertake this responsibility, and who are willing to accept it, and that this tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of the development of the people, the geographical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of development where their existence as independent nations can be provisionally recognized subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The wishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and morals, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Members of the League.

There are territories, such as South-west Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sparseness of their population, or their small size, or their remoteness from the centers of civilization, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best administered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above-mentioned in the interests of the indigenous population.

In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Concil an annual report in reference to the territory committed to its charge.

The degree of authority, control, or administration to be exercised by the Mandatory shall if not previously agreed upon by the Members of the League be explicitly defined in each case by the Council.

A permanent Commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

Article XXIII. Subject to and in accordance with the provisions of international conventions existing or hereafter to be agreed upon, the Members of the League

a. will endeavor to secure and maintain fair and humane conditions of labor for men, women and children both in their own countries and in all countries to which their commercial and industrial relations extend, and for that purpose will establish and maintain the necessary international organizations;

b. undertake to secure just treatment of the native inhabitants of territories under their control;

c. will entrust the League with the general supervision over the execution of agreements with regard to the traffic in women and children, and the traffic in opium and other dangerous drugs;

d. will entrust the League with the general supervision of the trade in arms and ammunition with the countries in which the control of this traffic is necessary in the common interest;

e. will make provision to secure and maintain freedom of communications and of transit and equitable treatment for the commerce of all Members of the League. In this connection, the special necessities of the regions devastated during the war of 1914—1918 shall be borne in mind;

f. will endeavor to take steps in matters of international concern for the prevention and control of disease.

Article XXIV. There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matters of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League.

In all matters of international interest which are regulated by general conventions but which are not placed under the control of international bureaux or commissions, the Secretariat of the League shall, subject to the consent of the Council and if desired by the parties, collect and distribute all relevant information and shall render any other assistance which may be necessary or desirable.

The Council may include as part of the expenses of the Secretariat the expenses of any bureau or commission which is placed under the direction of the League.

Article XXV. The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of duly authorized voluntary national Red Cross organizations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease and the mitigation of suffering throughout the world.

Article XXVI. Amendments to this Covenant will take effect when ratified by the Members of the League whose Representatives compose the Council and by a majority of the Members of the League whose Representatives compose the Assembly.

No such amendment shall bind any Member of the League which signifies its dissent therefrom, but in that case it shall cease to be a Member of the League.

Annex to the Covenant.

1. Original Members of the League of Nations.

Signatories of the Treaty of Peace.

United States of America.	China.	Liberia.
Belgium.	Cuba.	Nicaragua.
Bolivia.	Ecuador.	Panama.
Brazil.	France.	Peru.
British Empire.	Greece.	Poland.
Canada.	Guatemala.	Portugal.
Australia.	Haiti.	Roumania.
South Africa.	Hedjaz.	Serb-Kroat-Slovene-State
New Zealand.	Honduras.	Siam.
India.	Italy.	Czecho-Slovakia.
	Japan.	Uruguay.

States Invited to accede to the Covenant.

Argentine Republic.	Norway.	Sweden.
Chili.	Paraguay.	Switzerland.
Colombia.	Persia.	Venezuela.
Denmark.	Salvador.	
Netherlands.	Spain.	

2. First Secretary General of the League of Nations.

The Honorable Sir James Eric Drummond, K.C.M.G., C.B.

---

c. Patto della Società delle Nazioni.

Allo scopo di promuovere la cooperazione internazionale, realizzare la pace e garantire la sicurezza degli Stati,
mercè l'impegno di non ricorrere in dati casi alle armi,
lo stabilimento di rapporti palesi, giusti e onorevoli fra le Nazioni,
il fermo riconoscimento delle regole di diritto internazionale come norme effettive di condotta tra i Governi,
l'osservanza della giustizia e il rispetto scrupoloso di ogni trattato nelle relazioni reciproche dei popoli civili,
le Alte Parti contraenti consentono nel presente Patto che instituisce la « Società delle Nazioni ».

Articolo 1°.

Saranno Membri fondatori della Società delle Nazioni quelli tra i firmatari che sono nominati nell' elenco allegato a questo Patto, e quegli altri Membri della Società, nominati nell' elenco, che aderiranno al Patto senza riserve, mediante una dichiarazione depositata presso il Segretariato entro due mesi dall' entrata in vigore di questo Patto; la loro adesione dovrà essere notificata a tutti gli altri Membri della Società.

Qualunque Stato, Dominio o Colonia, pienamente autonomo, non nominato nell' elenco può diventare Membro della Società se la sua ammissione sia approvata dai due terzi dell' Assemblea, purchè dia effettive guarantigie della sua sincera intenzione di osservare i propri doveri internazionali e accetti quelle norme che potranno essere prescritte dalla Società relativamente alle sue forze e ai suoi armamenti militari e navali.

Ogni Membro della Società potrà recedere da essa, notificando due anni prima un preavviso di tale sua intenzione, purchè, al momento del recesso, abbia adempito tutti i suoi doveri internazionali e tutte le obbligazioni che derivano da questo Patto.

Articolo 2.

L'azione della Società, in dipendenza del presente Patto, si svolgerà mediante un'Assemblea ed un Consiglio, assistiti da un Segretariato permanente.

Articolo 3.

L'Assemblea sarà costituita dai rappresentanti dei Membri della Società.

Si riunirà a determinati periodi e ogni volta che le circostanze lo richiedano, nella sede della Società o in quell'altro luogo che eventualmente fosse stabilito.

L'Assemblea può trattare nelle sue adunanze di ogni argomento che si riferisca all'azione della Società o interessi la pace del mondo.

Ogni Membro della Società disporrà di un voto e non potrà avere più di tre rappresentanti nell'Assemblea.

Articolo 4.

Il Consiglio sarà composto dai rappresentanti degli Stati Uniti d'America, dell'Impero britannico, della Francia, dell'Italia e del Giappone e dai rappresentanti di altri quattro Membri della Società. Questi quattro Membri saranno eletti dall'Assemblea di tempo in tempo, quando lo creda opportuno. Finchè non sia avvenuta la prima elezione da parte dell'Assemblea, saranno Membri del Consiglio i rappresentanti del Belgio, del Brasile, della Grecia e della Spagna.

Coll'approvazione della maggioranza dell'Assemblea, il Consiglio potrà designare altri Membri della Società i cui rappresentanti abbiano ad essere Membri permanenti del Consiglio; con la stessa approvazione potrà aumentare il

numero dei Membri della Società, che dovranno essere eletti dall' Assemblea per la rappresentanza nel Consiglio.

Il Consiglio si riunirà ogni volta che le circostanze lo richiedano e almeno una volta l'anno, della sede nella Società, o in quell' altro luogo che eventualmente fosse stabilito.

Il Consiglio può trattare nelle sue adunanze di ogni argomento che si riferisca all' azione della Società o interessi la pace del mondo.

Ogni Membro della Società che non sia rappresentato nel Consiglio sarà invitato a mandare un rappresentante affinchè partecipi ad ogni adunanza in cui siano trattati argomenti che specialmente lo riguardino.

Nelle adunanze del Consiglio, ogni Membro della Società in esso rappresentato disporrà di un voto e non potrà avere più di un rappresentante.

Articolo 5.

Eccettuati i casi in cui sia espressamente disposto in modo diverso nel presente Patto, o dalle clausole di questo Trattato, le deliberazioni dell'Assemblea o del Consiglio richiederanno l'approvazione di tutti i Membri della Società rappresentati nell' adunanza.

Ogni questione di procedura nelle adunanze dell'Assemblea o del Consiglio, compresa la nomina di Commissioni per l'esame di speciali argomenti, sarà definita dall' Assemblea o dal Consiglio e potrà essere decisa dalla maggioranza dei Membri della Società rappresentati nell'adunanza.

La prima riunione dell' Assemblea e la prima riunione del Consiglio saranno convocate dal Presidente degli Stati Uniti d'America.

Articolo 6.

Il Segretariato permanente sarà istituito nella sede della Società. Comprenderà un Segretario generale e quel numero di segretari e impiegati che sarà necessario.

Il primo Segretario generale sarà la persona designata nell'allegato; in seguito, il Segretario generale sarà nominato dal Consiglio con l'approvazione della maggioranza dell'Assemblea.

I segretari e gli impiegati del Segretariato saranno nominati dal Segretario generale con l'approvazione del Consiglio.

Il Segretario generale interviene in tale qualità a tutte le adunanze dell'Assemblea e del Consiglio.

Le spese del Segretariato saranno a carico dei Membri della Società, secondo il riparto delle spese per l'Ufficio internazionale dell' Unione postale universale.

Articolo 7.

La sede della Società è stabilita a Ginevra.

Il Consiglio potrà in qualunque tempo deliberare che sia stabilita altrove.

All'esercizio di tutte le funzioni dipendenti dalla Società, o ad essa attinenti, compreso il Segretariato, saranno ammessi ugualmente uomini e donne.

I rappresentati dei Membri della Società e i funzionari di essa godranno i privilegi e le immunità diplomatiche nell'esercizio del loro ufficio.

Gli edifici e altri stabili occupati dalla Società o dai suoi funzionari o dai rappresentanti che intervengono alle sue adunanze saranno inviolabili.

Articolo 8.

I Membri della Società riconoscono che, per mantenere la pace, occorre ridurre gli armamenti nazionali al limite minimo compatibile con la sicurezza dello Stato e con l'azione comune intesa ad assicurare l'adempimento degli obblighi internazionali.

Il Consiglio, tenendo conto della posizione geografica e delle circostanze di ogni Membro della Società, redigerà i programmi di questa riduzione, affinchè i vari Governi li esaminino e provvedano.

Tali programmi dovranno essere sottoposti a riesame e revisione almeno ogni dieci anni.

Una volta adottati dai vari Governi, i limiti degli armamenti così stabiliti non potranno essere superati senza il consenso del Consiglio.

I Membri della Società convengono che la fabbricazione di munizioni e strumenti di guerra da parte di privati si presta a gravi obbiezioni. Il Consiglio avviserà ai modi di prevenire gli effetti perniciosi di questa fabbricazione, col debito riguardo alle necessità di quei Membri della Società che non sono in grado di fabbricare le munizioni e gli strumenti di guerra necessari alla propria salvaguardia.

I Membri della Società si impegnano ad effettuare, nei reciproci rapporti, un completo e leale scambio di informazioni circa la proporzione dei loro armamenti, i loro programmi militari e navali, e le condizioni delle loro industrie in quanto possano adattarsi a fini di guerra.

Articolo 9.

Sarà istituita una Commissione permanente per dar parere al Consiglio circa l'attuazione dei provvedimenti di cui agli articoli 1° e 8, e in generale circa le questioni di carattere militare e navale.

Articolo 10.

I Membri della Società si impegnano a rispettare e a proteggere, anche contro ogni aggressione esterna, l'integrità territoriale e l'attuale indipendenza politica di tutti i Membri della Società. In caso di tale aggressione, di minaccia o di pericolo di aggressione, il Consiglio avviserà ai modi nei quali quest' obbligo dovrà essere adempito.

Articolo 11.

Ogni guerra o minaccia di guerra, che tocchi direttamente o indirettamente uno dei Membri della Società, è considerata fin d'ora come materia interessante l'intera Società, e questa provvederà nei modi più opportuni ed

efficaci per salvaguardare la pace fra le Nazioni. Nel caso che tale emergenza si verificasse, il Segretario generale convocherà immediatamente il Consiglio, a richiesta uno di qualunque dei Membri della Società.

Si dichiara del pari che ciascuno dei Membri della Società potrà in via amichevole chiamare l' attenzione dell'Assemblea o del Consiglio su qualsiasi circostanza concernente le relazioni internazionali, che minacci di turbare la pace internazionale o la buona armonia fra le Nazioni, dalla quale la pace dipende.

Articolo 12.

I Membri della Società convengono che, qualora sorgesse fra loro una controversia tale da condurre a una rottura, sottoporranno la questione a un arbitrato o a un' inchiesta da parte del Consiglio, e in ogni caso non ricorreranno alle armi prima che siano trascorsi tre mesi dal lodo degli arbitri o dalla relazione del Consiglio.

Nei casi contemplati in questo articolo, gli arbitri dovranno pronunciare il proprio lodo entro un termine conveniente, e il Consiglio dovrà fare la sua relazione entro sei mesi dal giorno in cui la vertenza gli sarà stata sottoposta.

Articolo 13.

I Membri della Società convengono che ogni qual volta sorga tra loro una controversia che riconoscano suscettibile di soluzione e che non sia possibile comporre in modo soddisfacente nelle vie diplomatiche, sottoporranno tutta la vertenza all' arbitrato. Le controversie relative all' interpretazione di un trattato, o a qualunque questione di diritto internazionale, o alla sussistenza di qualunque fatto che, se privato, costituirebbe la violazione di un dovere internazionale, o circa la misura e il carattere della riparazione da esigere per tale violazione, si dichiarano comprese in quelle generalmente suscettibili di soluzione arbitrale. Per l' esame di tali controversie la Corte arbitrale, a cui la questione sarà deferita, sarà quella convenuta tra le Parti o contemplata da una convenzione vigente tra di esse.

I Membri della Società convengono di eseguire in piena buona fede il lodo che sarà pronunciato e di non muovere in guerra contro un Membro della Società che si conformi ad esso. In caso di mancata esecuzione del lodo, il Consiglio esaminerà quali passi convenga fare per darvi effetto.

ARTICOLO 14.

Il Consiglio formulerà e sottoporrà ai Membri della Società un progetto per la istituzione di una Corte permanente di giustizia internazionale. La Corte sarà competente per conoscere e decidere ogni vertenza di carattere internazionale che le Parti le sottopongano. La Corte potrà anche esprimere un parere su qualunque controversia o questione deferitale dal Consiglio o dall'Assemblea.

ARTICOLO 15.

Se tra i Membri della Società sorgesse una controversia tale da condurre a una rottura, che non sia sottoposta ad arbitrato nei modi predetti, i Membri della Società convengono di deferirla al Consiglio. Qualunque delle Parti in causa potrà, a questo fine, notificare l'esistenza della controversia al Segretario generale, che prenderà tutti i provvedimenti necessari per le indagini relative e per il completo esame di essa. Le Parti communicheranno a tal uopo, al Segretario generale, nel modo più sollecito che sia possibile, l'esposizione del proprio caso con l'indicazione dei fatti e con tutti i documenti giustificativi; il Consiglio potrà disporne subito la pubblicazione.

Il Consiglio *tenterà* di giungere a un componimento della vertenza, e quando tali tentativi riescano, pubblicherà una dichiarazione contenente l'indicazione dei fatti, le spiegazioni relative e i termini del componimento, secondo che esso giudicherà opportuno.

Se la vertenza non è in tal modo composta, il Consiglio, o con voto unanime o a maggioranza, approverà e pubblicherà una relazione contenente l'esposizione dei fatti e le proposte che esso stimerà piu giuste e convenienti al riguardo.

Qualunque dei Membri della Società rappresentati nel Consiglio potrà pubblicare una esposizione dei fatti della vertenza e delle proprie conclusioni rispetto ad essa.

Se la relazione del Consiglio è approvata all' unanimità, non tenendo conto dei rappresentanti delle Parti contendenti, i Membri della Società convengono che non faranno guerra alla Parte che si conformi alle proposte contenute nella relazione.

Se il Consiglio non riesce a concretare una relazione approvata all' unanimità dei suoi membri diversi dai rappresentanti delle Parti contendenti, i Membri della Società si riservano il diritto di prendere quei provvedimenti che stimeranno necessari per la tutela del diritto e della giustizia.

Se una delle Parti sostiene, e il Consiglio riconosce, che la vertenza concerne un argomento che secondo il diritto internazionale rileva esclusivamente dalla giurisdizione interna della detta Parte, il Consiglio riferirà in questo senso, e si asterrà dal formulare qualsiasi proposta circa il componimento della vertenza.

Il Consiglio potrà in ogni caso contemplato dal presente articolo deferire la vertenza all' Assemblea; dovrà farlo a richiesta dell' una o dell' altra Parte, presentata entro quattordici giorni da quello in cui la vertenza sarà stata sottoposta al Consiglio.

In ogni caso deferito all' Assemblea, tutte le disposizioni di questo articolo e dell' articolo 12, relative all' azione e alle facoltà del Consiglio, si applicheranno all' azione e alle facoltà dell' Assemblea; una relazione deliberata dall' Assemblea con l' approvazione dei rappresentanti dei Membri della Società rappresentati nel Consiglio e della maggioranza degli altri Membri della Società, esclusi in ogni caso i rappresentanti delle Parti contendenti, avrà lo stesso valore di una relazione del Consiglio approvata da tutti i membri di esso, eccetto i rappresentanti delle Parti contendenti.

Articolo 16.

Qualora uno dei Membri della Società ricorra alla guerra in violazione dei patti di cui agli articoli 12, 13 e 15, sarà considerato *ipso facto* come colpevole di aver

commesso un atto di guerra contro tutti gli altri Membri della Società, i quali si impegnano fin d'ora a interrompere immediatamente ogni rapporto commerciale e finanziario col medesimo, a proibire ogni traffico fra i propri cittadini ed i cittadini dello Stato contravventore, e ad interdire ogni rapporto finanziario, commerciale o personale fra i cittadini dello Stato contravventore ed i cittadini di qualsiasi altro Stato, sia o non sia esso Membro della Società.

Sarà in tal caso dovere del Consiglio di indicare ai vari Governi interessati quali forze militari o navali dovranno essere fornite da ciascuno dei Membri della Società, come contributo alle forze armate destinate a proteggere i patti sociali.

I Membri della Società convengono inoltre di prestarsi mutua assistenza nei provvedimenti finanziarii ed economici presi a norma del presente articolo, per attenuare le perdite e gli inconvenienti che ne risultassero, di prestarsi del pari mutua assistenza per resistere contro i provvedimenti speciali diretti contro uno di essi dallo Stato contraventore e di prendere i necessari provvedimenti per facilitare il transito attraverso il proprio territorio alle forze di qualunque dei membri della Società cooperanti alla protezione dei patti sociali.

Ogni Membro della Società che abbia violato i patti sociali potrà esserne escluso per voto del Consiglio, al quale participino tutti gli altri Membri della Società in esso rappresentati.

Articolo 17.

In caso di controversia fra un Membro della Società e uno Stato che non sia tale, o fra Stati che non appartengano alla Società, lo Stato o gli Stati estranei alla medesima saranno invitati ad assumere, agli effetti della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società alle condizioni che il Consiglio stimerà opportune; in seguito all'accettazione di tale invito, le disposizioni degli articoli 12 a 16 inclusive saranno applicabili, con le modificazioni che il Consiglio potrà stimare necessarie.

Fatto tale invito, il Consiglio aprirà immediatamente una inchiesta sulle circostanze e sul merito della controversia e raccomanderà quegli atti che stimerà più opportuni e più efficaci.

Qualora uno Stato invitato ricusi di accettare, ai fini della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società e muova in guerra contro un Membro della medesima, le disposizioni dell' articolo 16 saranno applicabili contro il detto Stato.

Se entrambe le Parti contendenti invitate ricusino di assumere, ai fini della vertenza, gli obblighi spettanti ai Membri della Società, il Consiglio potrà prendere quei provvedimenti e far quelle proposte che meglio servano a prevenir le ostilità ed a raggiungere il componimento della vertenza.

Articolo 18.

Ogni trattato o convenzione internazionale concluso d'ora in avanti da un Membro della Società, dovrà essere immediatamente registrato presso il Segretariato e a cura di questo pubblicato nel più breve termine. Nessun trattato o convenzione internazionale sarà obbligatorio finchè non sia registrato.

Articolo 19.

L'Assemblea avrà il diritto di provocare di tempo in tempo, da parte dei Membri della Società, il riesame dei trattati divenuti inapplicabili e delle condizioni internazionali il mantenimento delle quali può mettere in pericolo la pace del mondo.

Articolo 20.

I Membri della Società convengono, per quanto concerne ciascuno di essi, che il presente Patto abroga tutte le obbligazioni o gli accordi fra loro vigenti, incompatibili con le disposizioni di esso, e si obbligano solennemente a non assumere in seguito alcun impegno incompatibile con le disposizioni predette.

Nel caso che alcuno dei Membri della Società, prima di entrare a farne parte, abbia assunto obbligazioni incompatibili con le disposizioni del presente «Patto», avrà il dovere di far subito i passi occorrenti per liberarsene.

ARTICOLO 21.

Nessuna disposizione del presente «Patto» sarà considerata tale da infirmar la validità di convenzioni internazionali, come i trattati di arbitrato, o di intese regionali, come la dottrina di Monroe, dirette a garantire il mantenimento della pace.

ARTICOLO 22.

Alle colonie e ai territori, che, in seguito all' ultima guerra, hanno cessato di trovarsi sotto la sovranità degli Stati che prima li governavano e che sono abitati da popoli non ancora in grado di reggersi da sè, nelle difficili condizioni del mondo moderno, si applicherà il principio che il benessere e lo sviluppo di tali popoli è un compito sacro della civiltà e che le garanzie per l' attuazione di questo compito dovranno essere incluse nel presente «Patto».

Il metodo migliore per dare effetto pratico a questo principio è di affidare la tutela di questi popoli a nazioni progredite, che, grazie ai loro mezzi, alla loro esperienza e alla loro posizione geografica, possano meglio assumere questa responsabilità e sian disposte ad accettare tale incarico; questa tutela dovrebbe essere esercitata dalle medesime come mandatari della Società e per suo conto.

Il carattere del mandato dovrà variare secondo il grado di sviluppo del popolo, la posizione geografica del territorio, le sue condizioni economiche ed altre circostanze simili.

Alcune comunità, che appartenevano prima all' Impero turco, hanno raggiunto un grado di sviluppo tale che la loro esistenza come nazioni indipendenti può essere provvisoriamente riconosciuta, salvo il consiglio e l' assistenza amministrativa di una Potenza mandataria, finchè non saranno in grado di reggersi da sè. I desideri di queste comunità dovranno essere principalmente tenuti in conto nella scelta della Potenza mandataria.

Altri popoli, specie dell' Affrica centrale, sono in tale stato che il mandatario dovrà rispondere dell' amministrazione del territorio, a condizioni che garantiscano la libertà di coscienza o di religione, limitata sola in quanto sia necessario per il mantenimento dell' ordine pubblico e del buon costume, il divieto di abusi, come il commercio degli schiavi, il traffico delle armi e dei liquori, e il divieto di stabilire fortificazioni e basi militari o navali, e di dare agli indigeni una istruzione militare per scopi diversi dalla polizia e dalla difesa del territorio; a condizioni altresì che assicurino agli altri Membri della Società vantaggi eguali per il commercio ed il traffico.

Vi sono territori, come quelli dell' Affrica sud-occidentale e talune isole del Pacifico australe che per la scarsa densità della popolazione, per la piccola superficie, per la lontananza dai centri della civiltà, per la contiguità geografica allo Stato mandatario, e per altre circostanze, possono meglio essere amministrati secondo le leggi del detto Stato, come parti integranti del suo territorio, salvo le garanzie predette nell' interesse della popolazione indigena.

In ogni caso di mandato, il Mandatario presenterà alla Società una relazione annuale circa il territorio affidatogli.

Il grado di autorità, di ingerenza e di amministrazione che dovrà essere esercitata dal Mandatario dovrà essere in ciascun caso esplicitamente determinato dal Consiglio, quando non sia stato preventivamente convenuto dai Membri della Società.

Una Commissione permanente sarà costituita per ricevere ed esaminare le relazioni annuali dei Mandatari e per dar parere al Consiglio in ogni materia relativa all' osservanza di mandati.

Articolo 23.

In conformità e nei limiti delle convenzioni internazionali in vigore o che saranno conchiuse in seguito, i Membri della Società:

a) procureranno di stabilire e mantenere condizioni di lavoro eque ed umane per gli uomini, le donne e i

fanciulli, sia nel proprio paese, sia in tutti i paesi cui si estendono le loro relazioni di commercio ed industria; e a questo fine istituiranno e manterranno le organizzazioni internazionali occorrenti;

b) si impegnano di assicurare un equo trattamento agli indigeni dei territori posti sotto il loro governo;

c) deferiranno alla Società l'alta sorveglianza sull'esecuzione degli accordi relativi alla tratta delle donne e dei fanciulli, al traffico dell'oppio e di altre sostanze nocive;

d) affideranno alla Società l'alta sorveglianza sul traffico delle armi e munizioni con i Paesi nei quali tale sorveglianza è necessaria nell'interesse comune;

e) prenderanno provvedimenti per assicurare e mantenere la libertà di comunicazioni e di transito, e un equo trattamento al commercio di tutti i Membri della Società:

Saranno tenute presenti, a questo riguardo, le speciali necessità delle regioni devastate dalla guerra del 1914—1918;

f) procureranno di prendere provvedimenti di carattere internazionale per la prevenzione e la repressione delle malattie.

Articolo 24.

Tutti gli Uffici internazionali già istituiti per mezzo di trattati generali saranno posti sotto la direzione della Società, se le Parti contraenti vi consentano. Tutti gli Uffici internazionali della stessa specie e tutte le Commissioni che saranno istituiti in seguito per il regolamento di materie di interesse internazionale, saranno posti sotto la direzione della Società.

In ogni materia di interesse internazionale regolata da convenzioni generali, che non sia però stata posta sotto la direzione di Uffici o Commissioni internazionali, il Segretariato della Società provvederà, coll'autorizzazione del Consiglio e conformemente al desiderio delle Parti, a raccogliere e distribuire ogni elemento utile di informazione, e presterà ogni altra assistenza necessaria o desiderabile.

Il Consiglio potrà inscrivere tra le spese del Segretariato quelle relative a qualunque Ufficio o Commissione posti sotto la direzione della Società.

Articolo 25.

I Membri della Società convengono di incoraggiare e promuovere l'istituzione e la cooperazione di organizzazioni volontarie nazionali della Croce Rossa debitamente autorizzate, aventi per fine il miglioramento delle condizioni sanitarie, la prevenzione delle malattie e la mitigazione delle sofferenze nel mondo.

Articolo 26.

Gli emendamenti al presente « Patto » avranno effetto quando siano ratificati dai Membri della Società i cui rappresentanti compongono il Consiglio e dalla maggioranza di quelli i cui rappresentanti compongono l'Assemblea.

Nessun emendamento vincolerà un Membro della Società che dichiari di non accettarlo; ma in tal caso esso cesserà di far parte della Società.

I. Membri Fondatori della Società delle Nazioni.

Firmatari del Trattato di Pace.

Stati Uniti d'America.
Belgio.
Bolivia.
Brasile.
Impero Britannico.
  Canadà.
  Australia.
  Affrica del Sud.
  Nuova Zelanda.
  India.
Cina.
Cuba.
Equatore.
Francia.
Grecia.
Guatemala.
Haiti.
Hedjaz.
Honduras.
Italia.
Giappone.
Liberia.
Nicaragua.
Panama.
Perù.
Polonia.
Portogallo.
Rumania.
Serbia.
Siam.
Czeco-Slovacchia.
Uruguay.

Stati invitati ad aderire al „Patto".

Argentina.
Chili.
Columbia.
Danimarca.
Spagna.
Norvegia.
Paraguay.
Paesi-Bassi.
Persia.
Salvador.
Svezia.
Svizzera.
Venezuela.

II. Primo Segretario generale della Società delle Nazioni:

Sir James Eric Drummond.

III.

Die schweizerische Neutralität.

12. Die Neutralitätsurkunden von 1815.

Beilage III, 12 a.

a. Erklärung des Wiener Kongresses über die Angelegenbeiten der Schweiz.

(Vom 20. März 1815.)

Die Mächte, welche berufen sind, zur Erfüllung des sechsten Artikels des Pariser Vertrags vom 30. Mai 1814 durch ihre Dazwischenkunft die Verhältnisse der Schweiz festsetzen zu helfen, überzeugt, dass das allgemeine Staateninteresse zugunsten der schweizerischen Eidgenossenschaft die Anerkennung einer immerwährenden Neutralität erheischt, und gesinnt, durch Rückerstattungen und Überlassungen von Landesgebiet, ihr die für die Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit und für die Handhabung ihrer Neutralität erforderlichen Mittel darzureichen;

nachdem sie über die Interessen der verschiedenen Kantone alle erforderlichen Erkundigungen gesammelt und die ihnen durch die schweizerische Gesandtschaft vorgetragenen Begehren in Betracht gezogen haben;

erklären:

dass, sobald die schweizerische Tagsatzung zu den in dem gegenwärtigen Vergleich festgesetzten Bedingungen ihre Zustimmung in guter und gehöriger Form wird erteilt haben, eine Urkunde ausgefertigt werden soll, welche von seiten aller Mächte die Anerkennung und Gewährleistung der immerwährenden Neutralität der Schweiz innerhalb ihrer neuen Grenzen enthalten und einen Bestandteil derjenigen Urkunde bilden wird, die in Vollziehung des 32sten Artikels des obbenannten Pariser Friedensschlusses vom 30. Mai die Anordnungen dieses Vertrages vervollständigen soll.

Vergleich.

Art. 1.

Der unverletzte Bestand der neunzehn Cantone, wie sich dieselben im Zeitpunkte der Übereinkunft vom 29sten Christmonat 1813 als Staatskörper befanden, wird als die Grundlage des Schweizerischen Bundes-Systems anerkannt.

Art. 2.

Das Wallis, das Gebiet von Genf, das Fürstenthum Neuenburg, sind der Schweiz einverleibt, und werden drey neue Cantone bilden; die vormals zum Canton Waadt gehörige Vallée des Dappes wird demselben zurückgegeben.

Art. 3.

Auf den von der Eidgenossenschaft geäusserten Wunsch für die Einverleibung des Bisthums Basel, und in der Absicht das Schicksaal dieses Landes gänzlich festzusetzen, erklären die Mächte, es soll das genannte Bisthum künftighin ein Bestandteil des Cantons Bern seyn.

Hiervon ausgenommen sind nur folgende Bezirke:

1) Ein Bezirk von beyläufig drey Quadratmeilen Umfang, der die Gemeinden Altschweiler, Schönbuch, Oberweiler, Terweiler, Ettingen, Fürstenstein, Platten, Pfeffingen, Aesch, Bruck, Reinach, Alesheim, in sich begreift, welcher Bezirk dem Canton Basel einverleibt werden soll.

2) Ein kleines Stück eingeschlossenen Landes zunächst bey dem Neuenburgischen Dorfe Lignières gelegen, und das gegenwärtig für Civil-Sachen unter Neuenburg, für Criminal-Fälle aber unter Bischöflich Baselschen Gerichtsbarkeit steht, soll der Landeshoheit des Fürstenthums Neuenburg vollständig angehören.

Art. 4.

1) Die mit den Cantonen Bern und Basel vereinten Einwohner des Bisthums Basel, so wie jene von Biel, sind in jeder Hinsicht, ohne Unterschied der Religion, (die in ihrem gegenwärtigen Zustand verbleibt) der nehmlichen bürgerlichen und politischen Rechte theilhaft, deren die Einwohner der alten Bestandteile der genannten Cantone geniessen, und werden geniessen können.

Sie haben demnach mit ihnen gleiche Ansprüche auf Repräsentanz und andere Stellen nach Inhalt der Kantonsverfassungen. Der Stadt Biel und den Dorfschaften, die ihren Gerichtsbann bildeten, sollen diejenigen Munizipalrechtsamen, welche mit der Verfassung und den allgemeinen Staatseinrichtungen des Kantons Bern vereinbar sind, beibehalten werden.

2. Die Verkäufe der Nationaldomänen bleiben anerkannt, und die Foedalrenten und Zehnten können nicht wieder hergestellt werden.

3. Die beidseitigen Bereinigungsurkunden sollen in Gemässheit der oben ausgesprochenen Grundsätze durch Kommissionen errichtet werden, die aus einer gleichen Zahl Abgeordneter jedes betreffenden Teils gebildet sind. Die Abgeordneten des Bistums Basel sollen durch den Direktorialkanton aus den angesehensten Bürgern des Landes gewählt werden.

Die schweizerische Eidgenossenschaft wird diese Urkunden gewährleisten. Alle Punkte, worüber beide Teile sich nicht verständigen können, werden durch einen Schiedsrichter, den die Tagsatzung ernennt, entschieden.

4. Die ordentlichen Landeseinkünfte sollen für Rechnung der bestehenden Verwaltung, bis auf die Zeit des Beitritts der Tagsatzung zum gegenwärtigen Vergleiche, bezogen werden. Ein gleiches soll in bezug auf die Rückstände der benannten Einkünfte geschehen; die ausserordentlich enthobenen aber noch nicht eingegangenen, sollen nicht weiter bezogen werden.

5. Weil der gewesene Fürstbischof von Basel keine Entschädnis oder Jahrgehalt für denjenigen Teil des Bistums erhalten hat, welcher vormals zur Schweiz gehörte, indem der deutsche Reichsabschied vom Jahre 1803 nur mit Hinsicht auf die dem Reiche zugehörigen Länder Verfügungen traf, so übernehmen die Kantone Bern und Basel, ihm, zur Vermehrung seines lebenslänglichen Jahrgehaltes, die Summe von zwölf Tausend Reichsgulden, vom Zeitpunkte der Vereinigung des Bistums Basel mit den Kantonen Bern und Basel angerechnet, zu bezahlen. Der fünfte Teil dieser Summe soll für den Unterhalt der Domherren der vormaligen Basler-Stiftkirche bestimmt und verwendet werden, in Vervollständigung des durch den erwähnten deutschen Reichsabschied ihnen ausgemittelten Jahrgehalts.

6) Die Schweizerische Tagsatzung wird entscheiden, ob es erforderlich sey, ein Bisthum in diesem Theile der Schweiz beyzubehalten, oder ob dieses Bisthum mit demjenigen könne ver-

einigt werden, das. in Folge neuer Verfügungen, aus den bis dahin zum Bisthum Constanz gehörigen schweizerischen Gebietstheilen soll gebildet werden.

Im Fall das Bisthum Basel sollte beybehalten werden, wird der Canton Bern, in dem Verhältnis der übrigen Landschaften, welche künftig unter der geistlichen Verwaltung des Bischofs stehen, die erforderlichen Summen für den Unterhalt dieses Prälaten, seines Domstiftes und Seminariums liefern.

Art. 5.

Um die Handels- und Militair-Verbindung Genfs mit dem Canton Waadt und der übrigen Schweiz zu sichern, und um in dieser Hinsicht den 4ten Art. des Pariser-Vertrages zu vervollständigen, willigen Se. Allerchristliche Majestät ein, der Douanen-Linie eine solche Richtung zu geben, dass die von Genf über Versoix nach der Schweiz führende Strasse jederzeit frey bleibe, und dass weder Posten noch Reisende, noch Warenversendungen, mit irgend einer Douanen-Untersuchung belästigt, oder irgend einer Gebühr unterworfen werden.

Gleichmässig bleibt einverstanden, dass der Durchmarsch der Schweizer-Truppen keinerley Hinderniss leiden darf.

In den nachträglichen Anordnungen, die über diesen Gegenstand zu treffen sind, soll die Vollziehung der Verträge, welche die freye Verbindung zwischen der Stadt Genf und dem Mandement von Peney betreffen, auf die den Genfern günstigste Weise versichert werden. Se. Allerchristlichste Majestät willigen weiterhin ein, dass die Gendarmen und Militzen des Cantons Genf, auf der Landstrasse von Meyrin, aus besagtem Mandement nach der Stadt Genf und umgekehrt, auf geschehene vorläufige Anzeige beym nächsten Militair-Posten der französischen Gendarmerie, ihren Weg nehmen.

Die dazwischen kommenden Mächte werden darüber hin ihre gute Verwendung eintreten lassen, um für die Stadt Genf, gegen Savoyen hin, eine angemessene Gebietserweiterung zu erhalten.

Art. 6.

Zu Festsetzung gegenseitiger Entschädnisse werden die Cantone Aargau, Waadt, Tessin und St. Gallen, den alten Cantonen Schwytz, Unterwalden, Uri, Glarus, Zug und Appenzell (Inner Rhoden) eine Summe bezahlen, die zum Behuf öffentlicher Unterrichts-Anstalten und zu Bestreitung der Landesverwaltung (jedoch

vorzüglich für den ersten Gegenstand) in den genannten Cantonen verwendet werden soll. Der Betrag, die Zahlungsweise und die Vertheilungsart dieser Geldentschädigung, werden auf nachstehende Weise bestimmt:

1) Die Kantone Aargau, Waadt und St. Gallen bezahlen den Cantonen Schwytz, Unterwalden, Uri, Zug, Glarus und Appenzell (Inner Rhoden:) ein Capital von fünfmal-hunderttautend Schweizerfranken.

2) Jeder der erstern wird die Zinse seines betreffenden Antheils jährlich zu 5 vom 100 entrichten oder das Capital entweder in Baarschaft oder in Grundstücken, nach seiner Wahl zurückzahlen.

3) Die Vertheilung sowohl für die Zahlung als für den Empfang dieser Gelder soll nach den Verhältnissen der für die Bestreitung der Bundesausgaben festgehaltenen Beytrags-Scala getroffen werden.

4) Der Canton Tessin wird dem Canton Uri alljährlich die Hälfte des Zollvertrags im Liviner-Thal bezahlen.

Eine durch die Tagsatzung ernannte Kommission wird über die Vollziehung der vorstehenden Verfügungen wachen.

Art. 7.

Zu Beendigung der sich in Bezug auf die von den Cantonen Zürich und Bern in England angelegten Gelder erhobenen Discussionen, wird verordnet:

1) Die Cantone Bern und Zürich bleiben in dem Besitz der Capital-Summen, wie solche im Jahre 1803 zur Zeit der Auflösung der helvetischen Regierung bestanden, und sie geniessen vom ersten Jenner 1815 an die davon verfallenden Zinsen.

2) Die seit dem Jahr 1798 bis und mit dem Jahr 1814 verfallenen und angehäuften Zinse sollen zur Bezahlung des noch übrigen Theils von dem Capital der, unter dem Namen der helvetischen Schuld bekannten National-Schuld, verwendet werden.

3) Der Mehrbetrag der helvetischen Schuld soll von den übrigen Cantonen getragen werden, zumal Bern und Zürich durch die vorstehende Verfügung davon entlastet sind. Der Antheil der einzelnen, diesen Mehrbetrag übernehmenden Cantone, wird im Verhältniss der zum Behuf der Bundes-Ausgaben bestimmten Beyträge berechnet und bezahlt. Die seit 1813 der Schweiz einverleibten Landschaften können wegen der alten helvetischen Schuld zu keinem Beytrage angehalten werden.

Im Fall dass nach Bezahlung der obbenannten Schuld sich ein Ueberschuss der Zinsen ergeben würde, soll derselbe zwischen den Cantonen Bern und Zürich, in dem Verhältniss ihres besitzenden Capitals vertheilt werden.

4) Die gleichen Verfügungen sollen auch auf einige andere Schuldforderungen angewandt werden, deren Titel unter der Obhut des Präsidenten der Tagsatzung verwahrt liegen.

Art. 8.

Die dazwischenkommenden Mächte, in der Absicht die Zerwürfnisse auszugleichen, welche sich in Hinsicht auf die ohne Entschädigung aufgehobenen Löbergerechtsamen (Laudemien) erhoben haben, verordnen: es soll den Privaten, welche Eigentümer von Laudemien sind, eine Entschädigung bezahlt werden.

Um alle weitern Anstände zwischen den Cantonen Bern und Waadt zu verhüten, wird dieser letztere der Regierung von Bern die Summe von dreymal-hundert-tausend Schweizer-Franken bezahlen, um solche hernach unter die Bernischen Angehörigen, welche Laudemien-Besitzer sind, zu vertheilen.

Die Zahlungen sollen zum fünften Theil jährlich vom 1. Jenner 1816 an gerechnet, geschehen.

Art. 9.

Die dazwischenkommenden Mächte, anerkennend, dass die Gerechtigkeit erheische, dem Fürstabt von St. Gallen ein ehrenvolles und unabhängiges Daseyn zu sichern, verordnen: der Canton St. Gallen wird ihm einen lebenslänglichen Jahrgehalt von sechs-tausend Reichsgulden, und seinen Beamten einen lebenslänglichen Jahrgehalt von zwey-tausend Gulden bezahlen. Diese Jahrgehalte sollen vom 1. Jenner 1815 an gerechnet viertel-jahrlich dem Direktorial-Canton zugestellt werden, welcher dieselben an die Verfügung des Fürstabtes von St. Gallen wird auszahlen lassen.

Die Mächte, welche ihre Dazwischenkunft bey den Schweizer-Angelegenheiten eintreten lassen, geben durch die obstehende Erklärung einen offenbaren Beweis ihres Verlangens, den innern Frieden des Bundes-Vereins sicher zu stellen.

Sie machen es sich hinwieder zur Pflicht, nichts zu unterlassen, was die Vollendung desselben befördern kann.

Sie stehen demnach in der Erwartung, es werden die Cantone dem Gemeinwohl jede untergeordnete Betrachtung zum Opfer bringen, und nicht länger zögern, dem, durch die freyen Beschlüsse der grossen Mehrheit ihrer Mitstände zu Stande gekommenen Bundes-Vertrag beyzupflichten, indem der gemeinsame Vortheil gebietend erheischt, dass alle Theile der Schweiz in möglichst kurzer Frist, unter der nehmlichen Bundesverfassung vereint seyen.

Die dem Bundes-Vertrag angehängte Übereinkunft vom 16. August 1814 kann diese Vereinigung nicht länger verzögern. Dadurch, dass ihr Zwech vermittelst der Erklärung der Mächte sich erreicht findet, ist dieselbe von selbst als nicht geschehen anzusehen.

Um die Ruhe der Schweiz mehr und mehr zu befestigen, liegt es in dem Wunsch der Mächte, dass eine allgemeine Amnestie, allen denjenigen ertheilt werde, welche in einem Zeitpunkt von Ungewissheit und Spannung irre geführt, auf irgend eine Weise der bestehenden Ordnung zuwider handeln. Dieser Akt der Gnade, weit entfernt, das rechtmässige Ansehen der Regierungen zu schwächen, wird dieselben vielmehr neuerdings desto eher berechtigen, jene heilsame Strenge gegen jeden geltend zu machen, welcher künftig die Ruhe des Landes zu stören wagen würde.

Endlich wollen die dazwischenkommenden Mächte sich gerne überzeugt halten, es werden die Vaterlands-Liebe und die richtige Urtheilskraft der Schweizer ihnen beydes, die Wohlständigkeit und die Nothwendigkeit darthun, sich gegenseitig die Erinnerung der Zwiste, die unter ihnen walteten, zum Opfer zu bringen, und das Werk ihrer Reorganisation dadurch zu befestnen, dass Sie an derselben Vervollkommnung, in einem, der gemeinsamen Wohlfahrt aller entsprechenden Geist, ohne Rückblick auf die Vergangenheit, arbeiten.

Die gegenwärtige Erklärung ward in das Protocoll des in Wien versammelten Congresses in der Sitzung vom 15. Merz 1815 eingerückt.

Geschehen und als wahrhaft bezeugt durch die bevollmächtigten Gesandten der acht Mächte, die den Frieden von Paris unterzeichneten.

Wien, den 20. Merz 1815.

Folgen die Unterschriften nach der Alphabetordnung der Höfe:

Autriche:	*Le Prince de Metternich.* *Le Baron de Wessenberg.*
Espagne:	*S. Gomez Labrador.*
France:	*Le Prince de Talleyrand.* *Le Duc de Dalberg.* *Le Comte de La tour du Pin.* *Le Comte Alexis de Noailles.*
Grande Betragne:	*Wellington.* *Clancarty,* *Cathcart.* *Stewart.*
Portugal:	*Palmella.* *Soldanha.* *Lobo.*
Prusse:	*Le Prince de Hardenberg.* *Le Baron de Humbold.*
Russie:	*Le Comte de Stackelberg.* *Le Comte de Rasoumoffsky.* *Le Comte de Nesselrode.*
Suède:	*Le Comte de Löwenhielm.*

---

b. Eidgenössische Beitrittsurkunde zu der Erklärung des Wiener Kongresses.

(Vom 27. Mai 1815.)

---

1. Die Tagsatzung spricht im Namen der schweizerischen Eidgenossenschaft den Beitritt zu der Erklärung der am Kongresse in Wien versammelten Mächte vom 20. März 1815 aus und verheisst, dass die Bedingungen des dieser Urkunde einverleibten Vergleiches getreu und gewissenhaft erfüllt werden sollen.

2. Die Tagsatzung drückt den unverlöschlichen Dank der Schweizernation gegen die hohen Mächte aus, welche ihr durch obgedachte Erklärung, neben einer günstigen Gebietsausrundung, wichtige vormalige Grenzen zurückgeben, drei neue Kantone ihrem Bunde einverleiben und die feierliche Versicherung erteilen, die immerwährende Neutralität zu anerkennen und zu gewährleisten, welche das gemeinsame europäische Staateninteresse zugunsten der Eidgenossenschaft erheischt. Sie bezeugt die gleichmässigen dankbaren Gesinnungen für das ausharrende Wohlwollen, womit die erlauchten Monarchen sich die Ausgleichung der Zerwürfnisse haben angelegen sein lassen, die zwischen den Kantonen entstanden waren.

3. Infolge der gegenwärtigen Beitrittsurkunde und der zu Wien unterm 20. März 1815 von den Fürsten von Metternich, Präsident der Konferenzen der acht Mächte, an die schweizerischen Abgeordneten gerichteten Note, drückt die Tagsatzung den Wunsch aus, dass es den in der Schweiz residierenden Ministern JJ. MM. gefallen möge, in Gemässheit der ihnen zugekommenen Aufträge und Vollmachten den Verfügungen der Erklärung vom 20. März Folge zu geben und die Vollziehung der darin ausgedrückten Verpflichtungen zu vervollständigen.

---

c. Anerkennungs- und Gewährleistungsurkunde der immerwährenden Neutralität der Schweiz und der Unverletzbarkeit ihrer Gebiets.

(Vom 20. November 1815.)

Nachdem der Beitritt der Schweiz zu der in Wien am 20. März 1815 von den Mächten, welche den Pariser Vertrag unterzeichnet haben, ausgestellten Erklärung, den Ministern der kaiserlichen und königlichen Höfe durch die Urkunde der schweizerischen Tagsatzung vom 27. darauffolgenden Mai gehörig kund gemacht worden, so stand der Ausfertigung der Urkunde über die Anerkennung und Gewährleistung der immerwährenden Neutralität der Schweiz in ihren neuen Grenzen, so wie diese durch obige Erklärung bestimmt sind, nichts im Wege. Inzwischen haben die Mächte es für ratsam erachtet, die Unterzeichnung dieser Urkunde bis auf den heutigen Tag zu verschieben, um die Veränderungen berücksichtigen zu können, welche die Kriegsereignisse und die infolge derselben zu treffenden Anordnungen in den Grenzen der Schweiz hervorbringen und die Modifikationen, welche ebenfalls rücksichtlich jener Verfügungen eintreten möchten, die das der Wohltat der Neutralität der Eidgenossenschaft teilhaft gemachte Landesgebiet betreffen.

Nachdem nun diese Veränderungen durch die Bestimmungen des Pariser Vertrags vom heutigen Tage festgesetzt worden sind, so erteilen die Mächte, welche die Wiener Erklärung vom 20. März unterzeichnet haben, durch die gegenwärtige Urkunde eine förmliche und rechtskräftige Anerkennung der immerwährenden Neutralität der Schweiz, und sie gewährleisten derselben auch den unverletzten und unverletzbaren Bestand ihres Gebietes in seinen neuen Grenzen, wie solche teils durch die Urkunde des Wiener Kongresses, teils durch den Pariser Vertrag vom heutigen Tage festgesetzt sind, und wie sie es ferner noch sein werden, infolge der Verfügungen des als Beilage auszugsweise mitfolgenden Protokolls vom 3. November, worin zugunsten der Eidgenossenschaft ein neuer Gebietszuwachs von Savoyen her für die Ausrundung und Öffnung des Gebiets des Kantons Genfs zugesichert wird.

Die Mächte anerkennen und gewährleisten gleichmässig die Neutralität derjenigen Teile von Savoyen, welchen durch die Urkunde des Wiener Kongresses vom 29. März 1815 und durch den Pariser Vertrag vom heutigen Tage der Genuss der schweizerischen Neutralität auf gleiche Weise zugesichert wird, als wären sie Bestandteil dieses Landes.

Die Mächte, welche die Erklärung vom 20. März unterzeichnet haben, anerkennen durch die gegenwärtige rechtskräftige Urkunde, dass die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz, sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen.

Sie erklären, dass keinerlei den Rechten der Schweiz hinsichtlich auf ihre Neutralität und die Unverletzbarkeit ihres Gebietes nachteilige Folgerung auf diejenigen Ereignisse gegründet werden könne noch solle, welche den Durchmarsch der alliierten Truppen über einen Teil des Schweizerbodens veranlasst haben. Dieser durch die freie Zustimmung der Kantone in dem Vertrag vom 20. Mai bewilligte Durchmarsch war eine natürliche Folge des offenen Beitritts der Schweiz zu den Grundsätzen, welche die Mächte in dem von ihnen unterzeichneten Bundesvertrag vom 25. März zutage gelegt hatten.

Es anerkennen die Mächte mit Vergnügen, dass die Bewohner der Schweiz in jenem Zeitpunkt der Prüfung bewiesen haben, dass sie für das gemeinsame Wohl und zur Unterstützung einer Sache, für welche alle Mächte sich zur gemeinsamen Anstrengung vereint hatten, grosse Opfer zu bringen wussten, und dass die Schweiz demnach auch jene Vorteile zu erhalten verdient hat, die ihr teils die Verfügungen des Wiener Kongresses, teils der Pariser Vertrag vom heutigen Tage und die gegenwärtige Urkunde zusichern, welcher beizutreten alle europäischen Mächte sollen eingeladen werden.

---

13. Memorandum des schweizerischen Bundesrates betreffend die Neutralität der Schweiz.

(Vom 8. Februar 1919.)

In dem Zeitpunkt, in dem die in Paris versammelten Vertreter der Mächte daran gehen, die internationale Ordnung auf neue Grundlagen zu stellen, legt die schweizerische Eidgenossenschaft Wert darauf, den Ursprung und das Wesen ihrer Neutralität in Erinnerung zu bringen. Sie glaubt auch, die Notwendigkeit dieser auf Jahrhunderte zurückblickenden Institution betonen und deren Bedeutung in der Zukunft hervorheben zu sollen.

* * *

Treu ihrer überlieferten Politik hat die Schweiz am 4. August 1914 eine Neutralitätserklärung an die Mächte erlassen, in der namentlich folgendes gesagt ist:

„Im besondern Auftrage der Bundesversammlung erklärt der Bundesrat ausdrücklich, dass die schweizerische Eidgenossenschaft während des bevorstehenden Krieges mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln ihre Neutralität und die Unverletzbarkeit ihres Gebietes, so wie sie durch die Verträge vom Jahre 1815 anerkannt worden sind, aufrechterhalten und wahren wird. Sie wird selber gegenüber den kriegführenden Staaten die strengste Neutralität beobachten."

Die Mächte haben die Neutralität der Schweiz ausdrücklich anerkannt. Die Unverletzlichkeit des schweizerischen Gebietes ist aufrechterhalten worden.

Durch die Bewachung ihrer Grenzen während der ganzen Kriegsdauer hat die Schweiz gewissenhaft ihr Wort gehalten, das sie im Jahre 1815 aus freiem Entschluss gegeben und das ihr, mit der Ausnahme berechtigter Verteidigung, die Teilnahme an jedem Krieg versagt.

Die Eidgenossenschaft kann mit Recht darauf hinweisen, dass ihre Neutralität nicht gelegentlich gewählt, sondern immerwährend ist. Ihre Friedenspolitik entspringt einem Grundsatze, der zu Beginn des XVI. Jahrhunderts zur Staatsmaxime erhoben worden ist.

Die Schweizer haben zwar in fremden Diensten auf allen Schlachtfeldern Europas ihr Blut vergossen, aber gleichwohl ist von ihnen die Neutralität als Grundlage ihrer eigenen Politik angenommen und festgehalten worden. Sie haben dem Grundsatz der Neutralität in der Verfassung ihres Bundesstaates Ausdruck gegeben. Die Erklärung des Bundesrates vom 4. August 1914 ist nur die Wiederholung zahlreicher übereinstimmender Beschlüsse, welche die eidgenössischen Tagsatzungen im Laufe von vier Jahrhunderten gefasst haben. Die Schweizer haben damit vor allen andern Völkern einen Entschluss ausgesprochen, der als eine höhere Politik betrachtet werden muss, und der nun auch dazu berufen ist, im Völkerbund zum Durchbruch zu gelangen. Diese planmässige Friedenspolitik hat in der Geschichte ihresgleichen nicht.

Die Neutralität der Schweiz besteht nicht nur in der Beobachtung der Vorschriften des Völkerrechts und der internationalen Übereinkünfte. Sie entspringt der innersten Überzeugung und dem entschlossenen Willen, die das Schweizervolk in unwandelbarer Aufrichtigkeit und Treue an den Tag gelegt hat. Es würde den Schweizern unverständlich sein, wenn sie einen politischen Grundsatz aufgeben müssten, dessen Wert ihnen durch eine Erfahrung von Jahrhunderten bestätigt worden ist.

* * *

Diese Neutralität unterscheidet sich von jeder andern. Sie ist für die Schweiz eine der wesentlichsten Voraussetzungen des Friedens im Innern und damit der Unabhängigkeit des Landes, das so viele nach Sprache und Kultur verschiedenartige Bestandteile in sich vereinigt. Und die Schweiz hängt an ihrer Mannigfaltigkeit. Denn diese ist für sie, trotz dem bescheidenen Umfang ihres Gebietes, die unversiegliche Quelle eines besonders regen und reichen nationalen Lebens.

Die Erhaltung dieser seit Jahrhunderten bestehenden Institution ist aber auch für ganz Europa nicht weniger wertvoll wie für die Schweiz selbst. Mit vollem Recht haben die 1815 in Paris versammelten Grossmächte erklärt, dass „die Neutralität und Unverletzlichkeit der Schweiz und deren Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss im wahren politischen Interesse des gesamten Europa gelegen sei.“ Diese Erklärung hat ihren vollen Wert beibehalten.

Die Schweiz muss, wie in der Vergangenheit, so auch fernerhin die treue Hüterin der Alpenpässe bleiben.

Im gegenwärtigen Krieg, wie schon 1871, hat die neutrale Schweiz der Menschheit weit grössere Dienste leisten können, als

wenn sie am Kampfe teilgenommen hätte: Dank dieser immerwährenden Neutralität konnte das auf ihrem Boden gegründete Internationale Rote Kreuz seine fruchtbare Tätigkeit entfalten und gegenwärtig selbst bis in die der Anarchie verfallenen Gegenden vordringen. Dank ihrer Neutralität war der Schweiz nach gänzlichem Abbruch der Beziehungen unter den Kriegführenden die Lösung der dankbaren Aufgabe möglich, auf dem Gebiete der Wohltätigkeit eine Arbeit zu leisten, die der Welt eine Verschärfung ihrer Leiden erspart hat. Als friedliche Insel inmitten des Krieges war die Schweiz während vier Jahren für die Unterbringung und die Heimbeförderung der Opfer des Krieges, für die Versorgung von Gefangenen und Bevölkerungen mit Lebensmitteln nach allen Richtungen tätig und hat durch die Vermittlung zahlloser Korrespondenzen teure, vom Krieg zerrissene Bande neu geknüpft. In gleicher Weise konnte die Eidgenossenschaft dank ihrer Neutralität mitwirken an der Aufrechterhaltung der diplomatischen Beziehungen unter den kriegführenden Staaten.

* * *

Die Schweiz begrüsst mit Freude das Entstehen eines Völkerbundes, der die internationalen Beziehungen auf der unerschütterlichen Grundlage des Rechts und der Gerechtigkeit aufbaut. Sie hofft in diesem Bunde die Stellung zu finden, die ihren Überlieferungen als einer föderativen und friedlichen Demokratie entspricht.

Vielleicht wird die grosse Idee des Völkerbundes nur schrittweise zur Wirklichkeit werden. Es ist denkbar, dass in einem solchen Bund vorderhand der Krieg auch weiterhin zugelassen bleibt in Fällen, in denen alle vorgeschriebenen Vermittlungsversuche scheitern. Alsdann würde sich die Eidgenossenschaft wieder in einer Lage befinden ähnlich der, aus welcher die immerwährende Neutralität der Schweiz hervorgegangen ist.

Aber auch wenn, wie die Schweiz es angelegentlich wünscht, der Völkerbund den Krieg im herkömmlichen Sinne rechtlich und tatsächlich verbieten wird, bleibt im Hinblick auf die militärischen Vollstreckungen, die der Bund allenfalls anordnen müsste, die Aufrechterhaltung der überlieferten Neutralität gerechtfertigt. Gerade durch die Behauptung ihrer Neutralität würde die Schweiz alsdann dem Völkerbunde grössere Dienste leisten, als wenn sie an seinen militärischen Massnahmen, selbst gegen ihre Nachbarstaaten, teilnähme. Sie wird fortfahren, mit ihrer eigenen Wehrkraft die Festung im Herzen Europas zu schützen und dem Internationalen Roten Kreuz, sowie den diesem angegliederten Unternehmungen ein sicheres Obdach zu gewähren.

Die Neutralität hat in der Schweiz während Jahrhunderten Stämme verschiedener Abkunft, Sprache und Konfession zu einer Einheit zusammengefasst. Dank diesem unentwegt festgehaltenen Grundsatz konnten die schweizerischen Kantone unter sich eine Geistesart entwickeln, die auf die wechselseitige Achtung aller ihrer nationalen Eigentümlichkeiten gerichtet ist. Die Schweiz, als älteste der bestehenden Republiken, würde es sich zur Ehre anrechnen, in den Völkerbund die Erfahrung mitzubringen, die sie im Laufe der Jahrhunderte in einer langsamen und keineswegs kampflosen Entwicklung ihres Bundeswesens sich erworben hat. Die Schweiz glaubt, dass sie nur dann, wenn sie ihren Überlieferungen und Grundsätzen treu bleibt, im Völkerbund zum Wohle aller den Platz einnehmen kann, den ihre Geschichte ihr zuweist.

---

14 a. Artikel 435 des Friedensvertrags vom 28. Juni 1919.

435.

Die Hohen Vertragschliessenden Parteien anerkennen die durch die Verträge von 1815 und insbesondere die Akte vom 20. November 1815 zugunsten der Schweiz begründeten Garantien, welche Garantien internationale Abmachungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden; sie stellen indessen fest, dass die Bestimmungen dieser Verträge und Abkommen, Erklärungen und andern ergänzenden Akte betreffend die neutralisierte Zone Savoyens, wie sie in Art. 92, Absatz 1 der Schlussakte des Wiener Kongresses und in Art. 3, Absatz 2 des Pariser Vertrages vom 20. November 1815 umschrieben wird, den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen. Die Hohen Vertragschliessenden Parteien nehmen demzufolge von der zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung getroffenen Vereinbarung Akt, wonach die jene Zone betreffenden Vertragsbestimmungen aufgehoben sind und aufgehoben bleiben.

Desgleichen anerkennen die Hohen Vertragschliessenden Parteien, dass die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der andern ergänzenden Akte betreffend die freien Zonen Hoch-Savoyens und des Pays de Gex den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen und dass es Frankreich und der Schweiz überlassen wird, unter sich in beidseitigem Einverständnis die Verhältnisse dieser Gebiete in der ihnen gutscheinenden Weise zu ordnen.

Anlage.

I.

Der schweizerische Bundesrat hat, wie er der französischen Regierung am 5. Mai 1919 mitgeteilt hat, die Bestimmung des Artikels 435 gleichfalls im Geiste aufrichtiger Freundschaft geprüft und ist zu seiner Befriedigung in der Lage, ihr mit folgenden Bemerkungen und Vorbehalten zuzustimmen.

1. Neutralisierte Zone Hoch-Savoyens:

a. Es besteht Einverständnis, dass, solange die eidgenössischen Räte die Vereinbarung zwischen den beiden Regierungen.

[1]) Der Text des Art. 435 ist nach der vom Politischen Departement der Presse im Mai 1919 mitgeteilten Übersetzung, der Text der Anlage unter Benützung der deutschen amtlichen Übersetzung des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 hier wiedergegeben.

betreffend die Abschaffung der Bestimmungen über die Neutralitätszone Savoyens noch nicht ratifiziert haben, bezüglich dieses Gegenstandes beiderseits noch keine endgültige Bindung besteht.

b. Die Zustimmung der schweizerischen Regierung zur Abschaffung der oben erwähnten Bestimmungen setzt entsprechend dem angenommenen Wortlaut die Anerkennung der in den Verträgen von 1815, besonders in der Erklärung vom 20. November 1815, zugunsten der Schweiz niedergelegten Garantien voraus.

c. Die Vereinbarung zwischen der französischen und der schweizerischen Regierung über die Aufhebung der oben erwähnten Bestimmungen gilt nur dann als wirksam, wenn der Friedensvertrag den Artikel in seiner gegenwärtigen Fassung enthält. Ausserdem müssen die den Friedensvertrag schliessenden Mächte versuchen, die Zustimmung derjenigen Signatarmächte der Verträge von 1815 und der Erklärung vom 20. November 1815 beizubringen, die nicht Signatarmächte des gegenwärtigen Friedensvertrags sind.

2. Freie Zonen von Hoch-Savoyen und des Pays de Gex:

a. Der Bundesrat erklärt seinen ausdrücklichsten Vorbehalt hinsichtlich der Auslegung der im letzten Absatz des vorstehenden, in den Friedensvertrag aufzunehmenden Artikels enthaltenen Erklärung, in der es heisst, dass „die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der ergänzenden Akte betreffend die freien Zonen Hoch-Savoyens und des Pays de Gex den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen". Der Bundesrat wünscht keinesfalls, dass aus seiner Zustimmung zu dieser Fassung geschlossen werden könnte, er stimme der Abschaffung einer bewährten Einrichtung zu, die dazu dient, einander benachbarten Gebieten den Vorteil einer besonderen, ihrer geographischen und wirtschaftlichen Lage angepassten Behandlung zu verschaffen.

Nach Auffassung des Bundesrats kann es sich nicht darum handeln, das Zollsystem der Zonen, so wie es durch die obenerwähnten Verträge festgesetzt worden ist, abzuändern, sondern einzig darum, die Art und Weise des Güteraustausches zwischen den in Betracht kommenden Gegenden in einer den jetzigen wirtschaftlichen Bedingungen besser angepassten Weise zu regeln. Zu den vorstehenden Bemerkungen sieht sich der Bundesrat durch den Inhalt des der Note der französischen Regierung vom 26. April bei-

gefügten Entwurfs eines Übereinkommens über die zukünftige Gestaltung der Zonen veranlasst. Unbeschadet der obenerwähnten Vorbehalte erklärt sich der Bundesrat bereit, im freundschaftlichsten Geiste alle Vorschläge zu prüfen, welche ihm die französische Regierung in dieser Hinsicht machen zu sollen glaubt.

b. Es besteht Einverständnis, dass die Bestimmungen der Verträge von 1815 und der Zusatzakte über die Freien Zonen bis zu dem Zeitpunkt in Kraft bleiben, wo eine neue Abmachung zur Regelung der Rechtslage dieser Gebiete zwischen der Schweiz und Frankreich zustande kommt.

II.

Die französische Regierung hat am 18. Mai 1919 an die schweizerische Regierung nachstehende Note als Antwort auf die im vorstehenden Paragraphen wiedergegebene Mitteilung gerichtet:

In einer Note vom 5. Mai 1919 hat die schweizerische Gesandtschaft in Paris der Regierung der französischen Republik die Zustimmung der schweizerischen Regierung zu dem vorgeschlagenen Artikel mitgeteilt, der in dem zwischen den alliierten und assoziierten Mächten einerseits und Deutschland anderseits abzuschliessenden Friedensvertrag aufgenommen werden soll.

Mit Befriedigung hat die französische Regierung von dem so erzielten Einverständnis Kenntnis genommen, und der von den alliierten und assoziierten Mächten angenommene Entwurf des fraglichen Artikels ist auf ihr Ersuchen in die den deutschen Bevollmächtigten überreichten Friedensbedingungen unter Nr. 435 eingefügt worden.

In ihrer diese Frage betreffenden Note vom 5. Mai hat die schweizerische Regierung verschiedene Erwägungen und Vorbehalte zum Ausdruck gebracht.

Hinsichtlich derjenigen dieser Bemerkungen, welche die Freien Zonen von Hoch-Savoyen und des Pays de Gex betreffen, hat die französische Regierung die Ehre, darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung des letzten Absatzes des Artikels 435 so klar ist, dass keine Zweifel hinsichtlich ihrer Tragweite, insbesondere hinsichtlich der Tatsache aufkommen dürften, dass danach in Zukunft keine anderen Mächte als Frankreich und die Schweiz an dieser Frage mehr beteiligt sind.

Die Regierung der Republik, die ihrerseits auf den Schutz der Interessen der in Frage stehenden französischen Gebiete be-

dacht ist und deren besondere Lage berücksichtigt, verliert nicht aus dem Auge, dass die Einführung eines geeigneten Zollsystems für sie und eine den gegenwärtigen Verhältnissen besser entsprechende Regelung des Austauschverkehrs zwischen diesen Gebieten und den benachbarten schweizerischen Gebieten unter Beachtung der gegenseitigen Interessen zweckdienlich ist.

Selbstverständlich darf dies in keiner Weise das Recht Frankreichs berühren, in dieser Gegend seine Zollinie mit seiner politischen Grenze zusammenfallen zu lassen, wie dies mit anderen Teilen seiner Landesgrenzen der Fall ist und wie die Schweiz es selbst seit langem an ihren eigenen Grenzen in dieser Gegend getan hat.

Mit Befriedigung nimmt in dieser Hinsicht die Regierung der Republik von der freundschaftlichen Bereitwilligkeit Kenntnis, mit der die schweizerische Regierung sich zur Prüfung aller französischen Vorschläge über das an Stelle der gegenwärtigen Rechtsordnung der bezeichneten Freien Zonen zu setzende Abkommen bereit erklärt hat; die französische Regierung wird diese Vorschläge in dem gleichen freundschaftlichen Sinne aufstellen.

Anderseits zweifelt die Regierung der Republik nicht, dass die vorläufige Beibehaltung der Rechtsordnung von 1815 betreffend die Freizonen, auf die dieser Absatz der Note der schweizerischen Gesandtschaft vom 5. Mai hinweist und die offensichtlich die Überleitung des gegenwärtigen Zustandes in den vertragsmässigen Zustand vermitteln soll, keineswegs eine Verzögerung der Einführung des von den beiden Regierungen für notwendig erkannten neuen Zustands mit sich bringen darf. Die gleiche Bemerkung gilt für die Ratifikation durch die eidgenössischen Räte, die in § 1, Absatz *a*, der schweizerischen Note vom 5. Mai unter der Überschrift „Neutralisierte Zone Hoch-Savoyens" vorgesehen ist.

14 b und c. Französischer und englischer Text des Art. 435 des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919.

Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1818, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix, constatent cependant que les stipulations de ces traités et conventions, déclarations et autres actes complémentaires relatifs à la zone neutralisée de Savoie, telle qu'elle est déterminée par l'alinéa 1 de l'article 92 de l'Acte final du Congrès de Vienne et par l'alinéa 2 de l'article 3 du Traité de Paris du 20 novembre 1815, ne correspondent plus aux circonstances actuelles. En conséquence, les Hautes Parties Contractantes prennent acte de l'accord intervenu entre le Gouvernement français et le Gouvernement suisse pour l'abrogation des stipulations relatives à cette zone qui sont et demeurent abrogées.

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent de même que les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex ne correspondent plus aux circons-

The High Contracting Parties, while they recognize the guarantees stipulated by the Treaties of 1815, and especially by the Act of November 20, 1815, in favour of Switzerland, the said guarantees constituting international obligations for the maintenance of peace, declare nevertheless that the provisions of these treaties, conventions, declarations and other supplementary Acts concerning the neutralized zone of Savoy, as laid down in paragraph 1 of Article 92 of the Final Act of the Congress of Vienna and in paragraph 2 of Article 3 of the Treaty of Paris of November 20, 1815, are no longer consistent with present conditions. For this reason the High Contracting Parties take note of the agreement reached between the French Government and the Swiss Government for the abrogation of the stipulations relating to this zone which are and remain abrogated.

The High Contracting Parties also agree that the stipulations of the Treaties of 1815 and of the other supplementary Acts concerning the free zones of Upper Savoy and the Gex district are no longer consistent with present conditions, and that

tances actuelles et qu'il appartient à la France et à la Suisse de régler entre elles, d'un commun accord, le régime de ces territoires, dans les conditions jugées opportunes par les deux pays.

it is for France and Switzerland to come to an agreement together with a view to settling between themselves the status of these territories under such conditions as shall be considered suitable by both countries.

Annexe.

I.

Le Conseil fédéral suisse a fait connaître au Gouvernement français à la date du 5 mai 1919 qu'après avoir examiné la disposition de l'article 435 dans un même esprit de sincère amitié, il a été assez heureux pour arriver à la conclusion qu'il lui était possible d'y acquiescer sous les considérations et réserves suivantes:

1° Zone neutralisée de la Haute-Savoie:

a. Il sera entendu qu'aussi longtemps que les Chambres fédérales n'auront pas ratifié l'accord intervenu entre les deux Gouvernements concernant l'abrogation des stipulations relatives à la zone de neutralité de Savoie, il n'y aura rien de définitif de part ni d'autre à ce sujet.

b. L'assentiment donné par le Gouvernement suisse à l'abrogation des stipulations susmentionnées présuppose, conformément au texte adopté, la reconnaissance des garanties formulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et no-

Annex.

I.

The Swiss Federal Council has informed the French Government on May 5, 1919, that after examining the provisions of Article 435 in a like spirit of sincere friendship it has happily reached the conclusion that it was possible to acquiesce in it under the following conditions and reservations:

1. The neutralized zone of Haute-Savoie:

a. It will be understood that as long as the Federal Chambers have not ratified the agreement come to between the two Governments concerning the abrogation of the stipulations in respect of the neutralized zone of Savoy, nothing will be definitively settled, on one side or on the other, in regard to this subject.

b. The assent given by the Swiss Government to the abrogation of the above mentioned stipulations presupposes, in conformity with the text adopted, the recognition of the guarantees formulated in favour of Switzerland by the Treaties of

tamment par la déclaration du 20 novembre 1815.

c. L'accord, entre les Gouvernements français et suisse pour l'abrogation des stipulations susmentionnées, ne sera considéré comme valable que si le Traité de Paix contient l'article tel qu'il a été rédigé. En outre, les Parties Contractantes du Traité de paix devront chercher à obtenir le consentement des Puissances signataires des Traités de 1815 et de la Déclaration du 20 novembre 1815, qui ne sont pas signataires du Traité de Paix actuel.

2° Zone franche de la Haute-Savoie et du Pays de Gex:

a. Le Conseil fédéral déclare faire les réserves les plus expresses ne ce qui concerne l'interprétation à donner à la déclaration mentionnée au dernier alinéa de l'article ci-dessus à insérer dans le Traité de Paix, où il est dit que „les stipulations des Traités de 1815 et des autres actes complémentaires relatifs aux zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex ne correspondent plus aux circonstances actuelles". Le Conseil fédéral ne voudrait pas, en effet, que de son adhésion à cette rédaction il pût être conclu qu'il se rallierait à la suppression d'une institution ayant pour but de placer des contrées voisines au bénéfice d'un régime spécial approprié à leur situa-

1815 and particularly by the Declaration of November 20, 1815.

c. The agreement between the Governments of France and Switzerland for the abrogation of the above mentioned stipulations will only be considered as valid if the Treaty of Peace contains this Article in its present wording. In addition the Parties to the Treaty of Peace should endeavour to obtain the assent of the signatory Powers of the Treaties of 1815 and of the Declaration of November 20, 1815, which are not signatories of the present Treaty of Peace.

2. Free zone of Haute-Savoie and the district of Gex:

a. The Federal Council makes the most express reservations to the interpretation to be given to the statement mentioned in the last paragraph of the above Article for insertion in the Treaty of Peace, which provides that "the stipulations of the Treaties of 1815 and other supplementary acts concerning the free zones of Haute-Savoie and the Gex district are no longer consistent with present conditions." The Federal Council would not wish that its acceptance of the above wording should lead to the conclusion that it would agree to the suppression of a system intended to give neighbouring territory the benefit of a special régime which is appropriate to the geographical and economical

tion géographique et économique et qui a fait ses preuves.

Dans la pensée du Conseil fédéral, il s'agirait non pas de modifier la structure douanière des zones, telle qu'elle a été instituée par les Traités susmentionnés, mais uniquement de régler d'une façon mieux appropriée aux conditions économiques actuelles les modalités des échanges entre les régions intéressées. Les observations qui précèdent ont été inspirées au Conseil fédéral par la lecture du Projet de Convention relatif à la constitution future des zones, qui se trouvait annexé à la note du Gouvernement français datée du 26 avril.

Tout en faisant les réserves susmentionnées, le Conseil fédéral se déclare prêt à examiner dans l'esprit le plus amical toutes les propositions que le Gouvernement français jugera à propos de lui faire à ce sujet.

b) Il est admis que les stipulations des Traités de 1815 et autres actes complémentaires concernant les zones franches resteront en vigueur jusqu'au moment où un nouvel arrangement sera intervenu entre la Suisse et la France pour régler le régime de ces territoires.

II.

Le Gouvernement français a adressé au Gouvernement suisse, le 18. Mai 1919, la note ci-après en réponse à la com-

situation and which has been well tested.

In the opinion of the Federal Council the question is not the modification of the customs system of the zones as set up by the Treaties mentioned above, but only the regulation in a manner more appropriate to the economic conditions of the present day of the terms of the exchange of goods between the regions in question. The Federal Council has been led to make the preceding observations by the perusal of the draft Convention concerning the future constitution of the zones which was annexed to the note of April 26 from the French Government. While making the above reservations the Federal Council declares its readiness to examine in the most friendly spirit any proposals which the French Government may deem it convenient to make on the subject.

b. It is conceded that the stipulations of the Treaties of 1815 and other supplementary acts relative to the free zones will remain in force until a new arrangement is come to between France and Switzerland to regulate matters in this territory.

II.

The French Government have addressed to the Swiss Government, on May 18, 1919, the following note in reply to the

munication rapportée au paragraphe précédent:

Par une note en date du 5 mai dernier, la Légation de Suisse à Paris a bien voulu faire connaître au Gouvernement de la République française l'adhésion du Gouvernement fédéral au projet d'article à insérer dans le Traité de Paix entre les Gouvernements alliés et associés, d'une part, et l'Allemagne d'autre part.

Le Gouvernement français a pris très volontiers acte de l'accord ainsi intervenu, et, sur sa demande, le projet d'article en question, accepté par les Gouvernements alliés et associés, a été inséré sous le n° 435 dans les conditions de paix présentées aux Plénipotentiaires allemands.

Le Gouvernement suisse a formulé, dans sa note du 5 mai sur cette question, diverses considérations et réserves.

En ce qui concerne celles de ces observations qui sont relatives aux zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, le Gouvernement français a l'honneur de faire remarquer que la stipulation qui fait l'objet du dernier alinéa de l'article 435 est d'une telle clarté qu'aucun doute ne saurait être émis sur sa portée, spécialement en ce qui concerne le désintéressement qu'elle implique désormais à l'égard de cette question de la

communication set out in the preceding paragraph:

In a note dated May 5 the Swiss Legation in Paris was good enough to inform the Government of the French Republic that the Federal Government adhered to the proposed Article to be inserted in the Treaty of Peace between the Allied and Associated Governments and Germany.

The French Government have taken note with much pleasure of the agreement thus reached, and, at their request, the proposed Article, which had been accepted by the Allied and Associated Governments, has been inserted unter No. 435 in the Peace conditions presented to the German Plenipotentiaries.

The Swiss Government, in their note of May 5 on this subject, have expressed various views and reservations.

Concerning the observations relating to the free zones of Haute-Savoie and the Gex district, the French Government have the honour to observe that the provisions of the last paragraph of Article 435 are so clear that their purport cannot be misapprehended, especially where it implies that no other Power but France and Switzerland will in future be interested in that question.

part des Puissances autres que la France et la Suisse.

En ce qui le concerne, le Gouvernement de la République soucieux de veiller sur les intérêts des territoires français dont il s'agit et s'inspirant à cet égard de leur situation particulière, ne perd pas de vue l'utilité de leur assurer un régime douanier approprié, et de régler d'une façon répondant mieux aux circonstances actuelles les modalités des échanges entre ces territoires et les territoires suisses voisins, en tenant compte des intérêts réciproques.

Il va de soi que cela ne saurait en rien porter atteinte au droit de la France d'établir dans cette région sa ligne douanière à sa frontière politique, ainsi qu'il est fait sur les autres parties de ses limites territoriales et ainsi que la Suisse l'a fait elle-même depuis longtemps sur ses propres limites dans cette région.

Le Gouvernement de la République prend très volontiers acte à ce propos des dispositions amicables dans lesquelles le Gouvernement suisse se déclare prêt à examiner toutes les propositions françaises faites en vue de l'arrangement à substituer au régime actuel desdites zones franches, et que le Gouvernement français entend formuler dans le même esprit amical.

D'autre part, le Gouvernement de la République ne doute

The French Government, on their part, are anxious to protect the interests of the French territories concerned, and, with that object, having their special situation in view, they bear in mind the desirability of assuring them a suitable customs régime and determining, in a manner better suited to present conditions, the methods of exchanges between these territories and the adjacent Swiss territories, while taking into account the reciprocal interests of both regions.

It is understood that this must in no way prejudice the right of France to adjust her customs line in this region in conformity with her political frontier, as is done on the other portions of her territorial boundaries, and as was done by Switzerland long ago on her own boundaries in this region.

The French Government are pleased to note on this subject in what a friendly disposition the Swiss Government take this opportunity of declaring their willingness to consider any French proposal dealing with the system to be substituted for the present régime of the said free zones, which the French Government intend to formulate in the same friendly spirit.

Moreover, the French Government have no doubt that the

pas que le maintien provisoire du régime de 1815, relatif aux zones franches, visé par cet alinéa de la note de la Légation de Suisse du 5 mai, et qui a évidemment pour motif de ménager le passage du régime actuel au régime conventionnel ne constituera en aucune façon une cause de retard à l'établissement du nouvel état de choses reconnu nécessaire par les deux Gouvernements. La même observation s'applique à la ratification par les Chambres fédérales prévue à l'alinéa *a)* du primo de la note suisse du 5 mai, sous la rubrique „zone neutralisée de la Haute-Savoie".

provisional maintenance of the régime of 1815 as to the free zones referred to in the above-mentioned paragraph of the note from the Swiss Legation of May 5, whose object is to provide for the passage from the present régime to the conventional régime, will cause no delay whatsoever in the establishment of the new situation which has been found necessary by the two Governments. This remark applies also to the ratification by the Federal Chambers, dealt with in paragraph 1 *a*, of the Swiss note of May 5, under the heading "Neutralized zone of Haute-Savoie."

15. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges.

(Vom 18. Oktober 1907.)

I. Kapitel.

Rechte und Pflichten der neutralen Mächte.

Art. 1. Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.

Art. 2. Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen.

Art. 3. Es ist den Kriegführenden gleichermassen untersagt:

a. auf dem Gebiete einer neutralen Macht eine funkentelegraphische Station einzurichten oder sonst irgendeine Anlage, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitmächten zu vermitteln;

b. irgendeine Einrichtung dieser Art zu benutzen, die von ihnen vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu einem ausschliesslich militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben worden ist.

Art. 4. Auf dem Gebiet einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet noch Werbestellen eröffnet werden.

Art. 5. Eine neutrale Macht darf auf ihrem Gebiete keine der in den Art. 2 bis 4 bezeichneten Handlungen dulden.

Sie ist nur dann verpflichtet, Handlungen, die der Neutralität zuwiderlaufen, zu bestrafen, wenn diese Handlungen auf ihrem eigenen Gebiete begangen worden sind.

Art. 6. Eine neutrale Macht ist nicht dafür verantwortlich, dass Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten.

Art. 7. Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des andern Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

Art. 8. Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegraphen- oder Fernsprechleitungen, sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie, gleichviel ob sie ihr selbst oder Gesellschaften oder Privatpersonen gehören, zu untersagen oder zu beschränken.

Art. 9. Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Art. 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Die neutrale Macht hat darüber zu wachen, dass die gleiche Verpflichtung von den Gesellschaften oder Privatpersonen eingehalten wird, in deren Eigentum sich Telegraphen- oder Fernsprechleitungen oder Anlagen für drahtlose Telegraphie befinden.

Art. 10. Die Tatsache, dass eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.

II. Kapitel.

Bei Neutralen untergebrachte Angehörige einer Kriegsmacht und in Pflege befindliche Verwundete.

Art. 11. Die neutrale Macht, auf deren Gebiet Truppen der kriegführenden Heere übertreten, muss sie möglichst weit vom Kriegsschauplatz unterbringen.

Sie kann sie in Lagern verwahren und sie auch in Festungen oder in andern zu diesem Zwecke geeigneten Orten einschliessen.

Es hängt von ihrer Entscheidung ab, ob Offiziere, die sich auf Ehrenwort verpflichten, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, freigelassen werden können.

Art. 12. In Ermangelung einer besondern Vereinbarung hat die neutrale Macht den bei ihr untergebrachten Personen Nahrung, Kleidung und die durch die Menschlichkeit gebotenen Hülfsmittel zu gewähren.

Die durch die Unterbringung verursachten Kosten sind nach dem Friedensschlusse zu ersetzen.

Art. 13. Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit lassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiete zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Die gleiche Bestimmung findet Anwendung auf die Kriegsgefangenen, die von den Truppen bei ihrer Flucht auf das Gebiet der neutralen Macht mitgeführt werden.

Art. 14. Eine neutrale Macht kann den Durchzug von Verwundeten oder Kranken der kriegführenden Heere durch ihr Gebiet gestatten, doch nur unter dem Vorbehalte, dass die zur Beförderung benutzten Züge weder Kriegspersonal noch Kriegsmaterial mit sich führen. Die neutrale Macht ist in einem solchen Falle verpflichtet, die erforderlichen Sicherheits- und Aufsichtsmassregeln zu treffen.

Die der Gegenpartei angehörenden Verwundeten oder Kranken, die unter solchen Umständen von einem der Kriegführenden auf neutrales Gebiet gebracht werden, sind von der neutralen Macht derart zu bewachen, dass sie an den Kriegsunternehmungen nicht wieder teilnehmen können. Diese Macht hat die gleichen Verpflichtungen in Ansehung der ihr anvertrauten Verwundeten oder Kranken des andern Heeres.

Art. 15. Das Genfer Abkommen gilt auch für die im neutralen Gebiet untergebrachten Kranken und Verwundeten.

III. Kapitel.

Neutrale Personen.

Art. 16. Als Neutrale sind anzusehen die Angehörigen eines an dem Kriege nicht beteiligten Staates.

Art. 17. Ein Neutraler kann sich auf seine Neutralität nicht berufen:

a. wenn er feindliche Handlungen gegen einen Kriegführenden begeht;

b. wenn er Handlungen zugunsten eines Kriegführenden begeht, insbesondere, wenn er freiwillig Kriegsdienste in der bewaffneten Macht einer der Parteien nimmt.

In einem solchen Falle darf der Neutrale von dem Kriegführenden, dem gegenüber er die Neutralität ausser acht gelassen hat, nicht strenger behandelt werden, als ein Angehöriger des andern kriegführenden Staates wegen der gleichen Tat behandelt werden kann.

Art. 18. Als Handlungen zugunsten eines Kriegführenden im Sinne des Art. 17 *b* sind nicht anzusehen:

a. die Übernahme von Lieferungen oder die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden, vorausgesetzt, dass der Lieferant oder Darleiher weder im Gebiete der andern Partei noch in dem von ihr besetzten Gebiete wohnt und dass auch die Lieferungen nicht aus diesen Gebieten herrühren:

b. die Leistung von polizeilichen oder Zivilverwaltungsdiensten.

IV. Kapitel.

Eisenbahnmaterial.

Art. 19. Das aus dem Gebiet einer neutralen Macht herrührende Eisenbahnmaterial, das entweder dieser Macht oder Gesellschaften oder Privatpersonen gehört und als solches erkennbar ist, darf von einem Kriegführenden nur in dem Falle und in dem Masse, in dem eine gebieterische Notwendigkeit es verlangt, requiriert und benutzt werden. Es muss möglichst bald in das Herkunftsland zurückgesandt werden.

Desgleichen kann die neutrale Macht im Falle der Not das aus dem Gebiete der kriegführenden Macht herrührende Material in entsprechendem Umfange festhalten und benutzen.

Von der einen wie von der andern Seite soll eine Entschädigung nach Verhältnis des benutzten Materials und der Dauer der Benutzung gezahlt werden.

V. Kapitel.

Schlussbestimmungen.

Art. 20. Die Bestimmungen dieses Abkommens finden nur zwischen Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind.

Art. 21. Dieses Abkommen soll möglichst bald ratifiziert werden.

Die Ratifikationsurkunden sollen im Haag hinterlegt werden.

Die erste Hinterlegung von Ratifikationsurkunden wird durch ein Protokoll festgestellt, das von den Vertretern der daran teilnehmenden Mächte und von dem niederländischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten unterzeichnet wird.

Die späteren Hinterlegungen von Ratifikationsurkunden erfolgen mittels einer schriftlichen, an die Regierung der Niederlande gerichteten Anzeige, der die Ratifikationsurkunde beizufügen ist.

Beglaubigte Abschrift des Protokolls über die erste Hinterlegung von Ratifikationsurkunden, der im vorstehenden Absatz erwähnten Anzeigen sowie der Ratifikationsurkunden wird durch die Regierung der Niederlande unverzüglich den zur zweiten Friedenskonferenz eingeladenen Mächten, sowie den andern Mächten, die dem Abkommen beigetreten sind, auf diplomatischem Wege mitgeteilt werden. In den Fällen des vorstehenden Absatzes wird die bezeichnete Regierung ihnen zugleich bekanntgeben an welchem Tage sie die Anzeige erhalten hat.

Art. 22. Die Mächte, die nicht unterzeichnet haben, können diesem Abkommen später beitreten.

Die Macht, die beizutreten wünscht, hat ihre Absicht der Regierung der Niederlande schriftlich anzuzeigen und ihr dabei die Beitrittsurkunde zu übersenden, die im Archive der bezeichneten Regierung hinterlegt werden wird.

Diese Regierung wird unverzüglich allen andern Mächten beglaubigte Abschrift der Anzeige wie der Beitrittsurkunde übersenden und zugleich angeben, an welchem Tage sie die Anzeige erhalten hat.

Art. 23. Dieses Abkommen wird wirksam für die Mächte, die an der ersten Hinterlegung von Ratifikationsurkunden teilgenommen haben, sechzig Tage nach dem Tage, an dem das Protokoll über diese Hinterlegung aufgenommen worden ist, und für die später ratifizierenden oder beitretenden Mächte sechzig Tage, nachdem die Regierung der Niederlande die Anzeige von ihrer Ratifikation oder von ihrem Beitritt erhalten hat.

Art. 24. Sollte eine der Vertragsmächte dieses Abkommen kündigen wollen, so soll die Kündigung schriftlich der Regierung der Niederlande erklärt werden, die unverzüglich beglaubigte Abschrift der Erklärung allen andern Mächten mitteilt und ihnen zugleich bekanntgibt, an welchem Tage sie die Erklärung erhalten hat.

Die Kündigung soll nur in Ansehung der Macht wirksam sein, die sie erklärt hat, und erst ein Jahr, nachdem die Erklärung bei der Regierung der Niederlande eingegangen ist.

Art. 25. Ein im niederländischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten geführtes Register soll den Tag der gemäss Art. 12, Abs. 3 und 4, erfolgten Hinterlegung von Ratifikationsurkunden angeben, sowie den Tag, an dem die Anzeigen von dem Beitritt (Art. 22, Abs. 2) oder von der Kündigung (Art. 24, Abs. 1) eingegangen sind.

Jede Vertragsmacht hat das Recht, von diesem Register Kenntnis zu nehmen und beglaubigte Auszüge daraus zu verlangen.

Zu Urkund dessen haben die Bevollmächtigten dieses Abkommen mit ihren Unterschriften versehen.

Geschehen im Haag am achtzehnten Oktober neunzehnhundertsieben in einer einzigen Ausfertigung, die im Archive der Regierung der Niederlande hinterlegt bleiben soll und wovon beglaubigte Abschriften den zur zweiten Friedenskonferenz eingeladenen Mächten auf diplomatischem Wege übergeben werden sollen.

IV.

Sitz und Organisation des Völkerbundes.

Beilage IV, 16.

16. Note von Herrn Bundesrat Calonder an Herrn Clemenceau, Präsidenten der Friedenskonferenz.

(Vom 22. März 1919.)

Herr Präsident!

Am Schlusse der halbamtlichen Konferenz zur Entgegennahme der Wünsche der Neutralen erklärte Lord Robert Cecil, dass die zu dieser Konferenz eingeladenen Staaten im Völkerbunde willkommen wären.

Ich benütze diesen Anlass, um Ihnen mitzuteilen, dass die Schweiz es als eine grosse Ehre betrachten würde, ihr Gebiet gastfreundlich zur Verfügung zu stellen für den Fall, dass der Völkerbund seinen Sitz in unserm Lande aufzuschlagen gedächte.

Regierung und Volk der Schweiz würden mit Freude und Stolz auf solche Weise ihren lebhaften Wunsch kund tun, an dem Weltfriedenswerk mitzuarbeiten, das von den Urhebern des Völkerbundsvertrages unternommen worden ist. Die politischen und humanitären Traditionen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, wie auch ihre demokratischen Institutionen und ihre geographische Lage sind offenbar geeignet, der Konferenz, welche Sie präsidieren, die Wahl unseres Landes zu empfehlen.

Schon jetzt kann ich Ihnen versichern, dass die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden es sich angelegen sein lassen würden, dem Völkerbunde alle wünschbaren Erleichterungen und Vorteile zu gewähren.

Ich füge bei, dass eine entsprechende Note an Herrn Wilson, Präsidenten der Kommission für den Völkerbund, gerichtet worden ist.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, die Versicherung meiner ausgezeichnetsten Hochachtung.

Der Vorsteher des schweizerischen
Politischen Departements:

Bundesrat *Calonder.*

Eine entsprechende Note wurde von Bundesrat Calonder an Präsident Wilson, Vorsitzender der Völkerbundskommission der Pariserkonferenz, unterm gleichen Datum, gerichtet.

---

17. Kosten des Sekretariats.

Auszug aus der Vollzugsverordnung des Weltpostvertrages.

Art. XXXVIII. Verteilung der Kosten des Internationalen Bureaus.

1. Die gemeinsamen Kosten des Internationalen Bureaus dürfen jährlich die Summe von Fr. 125,000 nicht übersteigen; die besondern Kosten, zu denen der Zusammentritt eines Kongresses oder einer Konferenz Anlass gibt, sind hierin nicht einbegriffen.

2. Die schweizerische Postverwaltung überwacht die Ausgaben des Internationalen Bureaus, gewährt die nötigen Vorschüsse und stellt die Jahresrechnung auf. Diese wird allen übrigen Verwaltungen mitgeteilt.

3. Für die Verteilung der Kosten werden die Vereinsländer in sieben Klassen eingeteilt, von denen jede ihren Beitrag nach einer bestimmten Anzahl von Einheiten zu leisten hat, namlich die

1.	Klasse	25	Einheiten
2.	„	20	„
3.	„	15	„
4.	„	10	„
5.	„	5	„
6.	„	3	„
7.	„	1	Einheit.

4. Diese Koeffizienten werden mit der Zahl der zu jeder Klasse gehörenden Länder vervielfältigt; die Summe der so gewonnenen Zahlen ergibt die Anzahl der Einheiten, durch welche die Gesamtausgabe zu teilen ist. Der Quotient stellt den auf die Einheit entfallenden Betrag der Ausgabe dar.

5. Die Vereinsländer sind zum Zwecke der Verteilung der Kosten wie folgt eingeteilt:

1. Klasse: Abessinien, China, Deutschland, Österreich, Vereinigte Staaten von Amerika, Frankreich, Grossbritannien, Ungarn, Britisch-Indien, Australischer Bund (Commonwealth of

Australia), Kanada, britische Kolonien und Schutzgebiete in Süd-Afrika, Gesamtheit der andern britischen Kolonien und Schutzgebiete, Italien, Japan, Russland, Türkei;

2. Klasse: Spanien;

3. Klasse: Belgien, Brasilien, Ägypten, Niederlande, Rumänien, Schweden, Schweiz, Algerien, französische Kolonien und Schutzgebiete von Indochina, Gesamtheit der andern französischen Kolonien, Gesamtheit der im Besitze der Vereinigten Staaten von Amerika befindlichen Inseln, Niederländisch-Indien;

4. Klasse: Dänemark, Finland, Norwegen, Portugal, portugiesische Kolonien in Afrika, Gesamtheit der andern portugiesischen Kolonien;

5. Klasse: Argentinische Republik, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Chile, Columbien, Griechenland, Mexiko, Peru, Serbien, Tunis;

6. Klasse: Bolivien, Costa Rica, Cuba, Dominikanische Republik, Ecuador, Guatemala, Haiti, Republik Honduras, Luxemburg, Republik Nicaragua, Republik Panama, Paraguay, Persien, Republik Salvador, Königreich Siam, Uruguay, Venezuela, deutsche Schutzgebiete in Afrika, deutsche Schutzgebiete in Asien und Australien, dänische Kolonien, Kolonie Curaçao (oder niederländische Antillen), Kolonie Surinam (oder Niederländisch-Guyana);

7. Klasse: Unabhängiger Kongostaat, Korea, Kreta, spanische Niederlassungen am Golf von Guinea, Gesamtheit der italienischen Kolonien, Liberia, Montenegro, San-Marino (Republik).

V.

Bestimmungen des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 betreffend den Völkerbund.

(Mit Ausnahme des Art. 435 und der Bestimmungen betreffend Arbeitsrecht, Art. 387—427.

(Übersetzung.[1]) *Beilage V, 18.*

18. Einzelne Bestimmungen des Friedensvertrages.

Artikel 34.

Deutschland verzichtet ausserdem zugunsten Belgiens auf alle Rechte und Ansprüche auf das gesamte Gebiet der Kreise Eupen und Malmedy.

Während sechs Monaten nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags werden von der belgischen Behörde in Eupen und Malmedy Listen ausgelegt; die Bewohner dieser Gebiete sind berechtigt, darin schriftlich den Wunsch auszudrücken, dass diese Gebiete ganz oder teilweise unter deutscher Souveränität verbleiben.

Es ist Sache der belgischen Regierung, das Ergebnis dieser Volksabstimmung zur Kenntnis des Völkerbundes zu bringen, dessen Entscheidung anzunehmen Belgien sich verpflichtet.

*

Artikel 49.

Deutschland verzichtet zugunsten des Völkerbunds, der insoweit als Treuhänder gilt, auf die Regierung des obenbezeichneten Gebietes[2].

Nach Ablauf einer Frist von fünfzehn Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags soll die Bevölkerung dieses Gebietes sich darüber entscheiden, unter welche Souveränität sie zu treten wünscht.

---

[1]) Nach der deutschen amtlichen Übersetzung des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919.

[2]) Saarbecken.

Anlage.

§ 16.

Die Regierung des Saarbeckens wird einem den Völkerbund vertretenden Ausschuss übertragen. Dieser Ausschuss hat seinen Sitz im Saarbecken.

§ 34.

Mit Ablauf von fünfzehn Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages wird die Bevölkerung des Saarbeckens berufen, ihren Willen, wie folgt, kundzugeben:

Eine Abstimmung findet gemeinde- oder bezirksweise über folgende drei Fragen statt:

a. Beibehaltung der durch den gegenwärtigen Vertrag und die gegenwärtige Anlage geschaffenen Rechtsordnung,
b. Vereinigung mit Frankreich,
c. Vereinigung mit Deutschland.

Stimmberechtigt ist ohne Unterschied des Geschlechts jede zur Zeit der Abstimmung über 20 Jahre alte Person, die bei Unterzeichnung des Vertrages in dem Gebiete gewohnt hat.

Die übrigen Vorschriften, die näheren Einzelheiten und der Zeitpunkt der Abstimmung werden von dem Rate des Völkerbundes so festgesetzt, dass eine freie, geheime und unbeeinflusste Stimmabgabe gesichert ist.

§ 35.

Der Völkerbund entscheidet unter Berücksichtigung des durch die Volksabstimmung ausgedrückten Wunsches darüber, unter welche Souveränität das Gebiet zu stellen ist:

a. beschliesst der Völkerbund für das ganze Gebiet oder einen Teil die Beibehaltung der durch den Vertrag und die gegenwärtige Anlage geschaffenen Rechtsordnung, so verpflichtet sich Deutschland schon jetzt, zugunsten des Völkerbundes auf seine Souveränität, so wie dies der Völkerbund für nötig befindet, zu verzichten, und dessen Sache ist es, durch geeignete Massnahmen die endgültig eingeführte Rechtsordnung mit den dauernden Interessen des Gebiets und dem allgemeinen Interesse in Einklang zu bringen;
b. beschliesst der Völkerbund für das ganze Gebiet oder einen Teil die Vereinigung mit Frankreich, so verpflichtet sich Deutschland schon jetzt, in Ausführung der entsprechenden

Entscheidung des Völkerbundes, alle seine Rechte und Ansprüche auf das von dem Völkerbunde näher bezeichnete Gebiet an Frankreich abzutreten;

c. beschliesst der Völkerbund für das ganze Gebiet oder einen Teil die Vereinigung mit Deutschland, so ist es Sache des Völkerbundes, für Deutschlands Wiedereinsetzung in die Regierung des vom Völkerbund näher bezeichneten Gebiets zu sorgen.

§ 36.

Beschliesst der Völkerbund die Vereinigung des ganzen Saarbeckens oder eines Teiles mit Deutschland, so hat Deutschland die Eigentumsrechte Frankreichs an den in diesem Gebietsteil gelegenen Gruben im ganzen zu einem in Gold zahlbaren Preise zurückzukaufen. Dieser Preis wird durch drei nach Stimmenmehrheit beschliessende Sachverständige festgesetzt; einer dieser Sachverständigen wird von Deutschland, einer von Frankreich und einer, der weder Franzose noch Deutscher sein darf, vom Völkerbund ernannt.

Deutschlands Verpflichtung zu dieser Zahlung wird von dem Wiedergutmachungsausschuss in Rücksicht gezogen werden; zu diesem Zwecke kann Deutschland in jeder vom Wiedergutmachungsausschuss gebilligten Art eine erste Hypothek an seinem Kapital und seinen Einkünften bestellen.

Sollte indes Deutschland die Zahlung ein Jahr nach dem dafür festgesetzten Tage nicht geleistet haben, so wird der Wiedergutmachungsausschuss in Übereinstimmung mit den ihm vom Rat des Völkerbunds erteilten Weisungen, notigenfalls durch Liquidation des in Frage stehenden Teils der Gruben, die Angelegenheit ordnen.

§ 37.

Geht infolge des im § 36 vorgesehenen Rückkaufs das Eigentum der Gruben oder eines Teiles davon an Deutschland über, so sind der französische Staat und die französischen Staatsangehörigen berechtigt, die für ihren gewerblichen und häuslichen Bedarf zu dieser Zeit erforderlichen Kohlen aus dem Becken zu kaufen. Eine zu gegebener Zeit vom Rate des Völkerbundes zu treffende gerechte Regelung wird die Kohlenmengen, die Dauer des Vertrages, sowie die Preise bestimmen.

§ 39.

Der Rat des Völkerbunds trifft die erforderlichen Verfügungen zur Ausgestaltung derjenigen Rechtsordnung, die nach dem Inkrafttreten der im § 35 erwähnten Entscheidungen des Völkerbunds einzuführen ist. Diese Verfügungen sollen eine billige Verteilung aller Verbindlichkeiten enthalten, die der Regierung des Saarbeckens infolge von Anleihen, die der Ausschuss aufgenommen hat, oder infolge irgendwelcher anderen Massnahmen obliegen.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Rechtsordnung hören die Befugnisse des Regierungsausschusses auf, ausgenommen den im § 35 *a* vorgesehenen Fall.

§ 40.

Die Entscheidungen des Völkerbunds über die in der gegenwärtigen Anlage behandelten Gegenstände werden mit Stimmenmehrheit getroffen.

*

Artikel 80.

Deutschland erkennt die Unabhängigkeit Österreichs in den durch Vertrag zwischen diesem Staate und den alliierten und assoziierten Hauptmächten festzusetzenden Grenzen an und verpflichtet sich, sie unbedingt zu achten; Deutschland erkennt an, dass diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, dass der Rat des Völkerbunds einer Abänderung zustimmt.

*

Artikel 98.

Deutschland und Polen werden binnen Jahresfrist nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrages Übereinkommen abschliessen, dessen Wortlaut im Streitfalle von dem Rate des Völkerbundes festgesetzt wird und das einerseits Deutschland für den Eisenbahn-, Draht- und Fernsprechverkehr zwischen Ostpreussen und dem übrigen Deutschland durch das polnische Gebiet die volle Möglichkeit geeigneter Betätigung gewährleistet und anderseits Polen für seinen Verkehr mit der freien Stadt Danzig durch das etwa auf dem rechten Weichselufer zwischen Polen und der freien Stadt Danzig liegende deutsche Gebiet die gleiche Möglichkeit sichert.

Artikel 102.

Die alliierten und assoziierten Hauptmächte verpflichten sich, die Stadt Danzig nebst dem im Artikel 100 bezeichneten Gebiet als Freie Stadt zu begründen; sie tritt unter den Schutz des Völkerbunds.

Artikel 103.

Die Verfassung der Freien Stadt Danzig wird im Einvernehmen mit einem Oberkommissar des Völkerbundes von ordnungsgemäss ernannten Vertretern der Freien Stadt ausgearbeitet. Die Verfassung wird von dem Völkerbund gewährleistet.

Der Oberkommissar wird ferner mit der erstinstanzlichen Entscheidung aller Streitigkeiten betraut, die zwischen Polen und der Freien Stadt aus Anlass des gegenwärtigen Vertrags oder ergänzender Vereinbarungen und Abmachungen entstehen sollten.

Der Oberkommissar hat seinen Amtssitz in Danzig.

*

Artikel 213.

Solange der gegenwärtige Vertrag in Kraft bleibt, verpflichtet sich Deutschland, jede Untersuchung[1]) zu dulden, die der Rat des Völkerbunds mit Mehrheitsbeschluss für notwendig erachtet.

Artikel 280.

Die Deutschland vorstehend durch Kapitel I und durch die Artikel 271 und 272[2]) des Kapitels II auferlegten Verpflichtungen erlöschen fünf Jahre nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags, sofern sich nicht aus dem Wortlaut das Gegenteil ergibt oder sofern nicht der Rat des Völkerbunds spätestens zwölf Monate vor Ablauf dieser Frist entscheidet, dass die Verpflichtungen mit oder ohne Abänderung für einen weiteren Zeitraum aufrechterhalten bleiben.

Der Artikel 276[3]) des Kapitels IV bleibt, mit oder ohne Abänderung, nach Ablauf dieser fünf Jahre in Kraft, wenn dies die Mehrheit des Rates des Völkerbunds beschliesst; der Beschluss setzt zugleich die Dauer der Verlängerung fest, die indes fünf Jahre nicht überschreiten darf.

---

[1]) Betreffend die Bestimmungen über Landheer, Seemacht und Luftfahrt des Friedensvertrages.

[2]) Betreffend Schiffahrt.

[3]) Betreffend Behandlung der Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte.

Artikel 289.

Jede der alliierten oder assoziierten Mächte wird, entsprechend dem Geiste der allgemeinen Grundsätze oder der besonderen Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrags, Deutschland die zweiseitigen Übereinkommen oder Verträge mitteilen, deren Wiederaufleben sie verlangt.

Die in diesem Artikel vorgesehene Mitteilung ergeht entweder unmittelbar oder durch die Vermittlung einer anderen Macht Deutschland wird den Empfang schriftlich bestätigen. Das Datum des Wiederauflebens ist das der amtlichen Mitteilung.

Die alliierten oder assoziierten Mächte verpflichten sich untereinander, nur diejenigen Übereinkommen oder Verträge mit Deutschland wiederaufleben zu lassen, die mit den Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages im Einklang stehen.

Die Mitteilung bezeichnet gegebenenfalls diejenigen Bestimmungen der Übereinkommen oder Verträge, die, weil sie den Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages nicht entsprechen, nicht wieder aufleben sollen.

Bei Meinungsverschiedenheit wird der Völkerbund um seine Entscheidung angegangen.

Für die Mitteilung wird den alliierten oder assoziierten Mächten eine Frist von sechs Monaten nach dem Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags gewährt.

Nur diejenigen zweiseitigen Übereinkommen und Verträge, die den Gegenstand einer solchen Mitteilung bilden, leben zwischen den alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland wieder auf; alle andern sind und bleiben aufgehoben.

Die vorstehenden Bestimmungen finden auf alle zweiseitigen Übereinkommen und Verträge Anwendung, die zwischen irgendeiner der zu den Signatarmächten des gegenwärtigen Vertrages gehörenden alliierten und assoziierten Mächten und Deutschland bestehen, selbst wenn sie sich mit Deutschland nicht im Kriegszustand befunden haben.

*

Artikel 304, lit. *a*.

a. Binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags wird zwischen jeder alliierten und assoziierten Macht einerseits und Deutschland anderseits ein gemischter Schiedsgerichtshof gebildet. Jeder Schiedsgerichtshof besteht aus drei

Mitgliedern. Jede der beteiligten Regierungen ernennt eines dieser Mitglieder. Der Vorsitzende wird auf Grund einer Vereinbarung zwischen den beiden beteiligten Regierungen ausgewählt.

Kommt eine solche Vereinbarung nicht zustande, so ernennt der Rat des Völkerbunds oder, bis zu dem Zeitpunkt der Errichtung des Völkerbunds, Herr Gustav Ador, falls er dazu bereit ist, den Vorsitzenden des Schiedsgerichtshofs sowie zwei weitere Personen, die den Vorsitzenden gegebenenfalls vertreten. Diese Personen müssen den Mächten angehören, die im Laufe des Krieges neutral geblieben sind.

Sorgt eine Regierung nicht innerhalb eines Monats für die oben vorgesehene Ernennung eines Mitglieds des Schiedsgerichtshofs für eine unbesetzte Stelle, so wird das fehlende Mitglied von der gegnerischen Regierung aus den beiden oben ausser dem Vorsitzenden genannten Personen ausgewählt.

Der Schiedsgerichtshof entscheidet nach Stimmenmehrheit.

*

Artikel 312.

Unbeschadet der in anderen Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrags enthaltenen Abreden verpflichtet sich die deutsche Regierung, derjenigen Macht, an die deutsche Gebiete in Europa abgetreten werden, oder der Macht, die frühere deutsche Gebiete kraft Artikel 22 des ersten Teiles (Völkerbund) als Mandator verwaltet, einen entsprechenden Anteil der von der Reichsregierung oder den Regierungen der deutschen Staaten oder von den unter ihrer Aufsicht tätigen öffentlichen oder privaten Körperschaften angesammelten Reserven abzutreten, die für den gesamten Dienst der sozialen und staatlichen Versicherungen in diesen Gebieten bestimmt sind.

Die Mächte, auf welche diese Gelder übertragen werden, sind gehalten, sie zur Erfüllung der aus den Versicherungen entspringenden Verpflichtungen zu verwenden.

Die Bedingungen dieser Übertragung werden durch besondere Übereinkommen zwischen der deutschen Regierung und den beteiligten Regierungen geregelt.

Falls diese besonderen Übereinkommen nicht nach Massgabe des vorstehenden Artikels binnen drei Monaten nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags geschlossen sind, werden die Übertragungsbedingungen in jedem Einzelfall einem aus fünf Mitgliedern gebildeten Ausschuss unterbreitet, von denen eines von

der deutschen Regierung, eines von der anderen beteiligten Regierung und drei von dem Verwaltungsrat des internationalen Arbeitsamtes unter den Angehörigen des anderen Staates ausgewählt werden. Dieser Ausschuss hat mit Stimmenmehrheit innerhalb einer Frist von drei Monaten nach seiner Bildung Vorschläge aufzustellen, die dem Rat des Völkerbundes zu unterbreiten sind; die Entscheidungen des Rates sind von Deutschland und von dem anderen beteiligten Land mit sofortiger Wirkung als endgültig anzusehen.

*

Artikel 320.

Die durch die vorstehenden Bestimmungen[1]) auferlegten Verpflichtungen bleiben bis zum 1. Januar 1923 in Kraft, sofern nicht Deutschland zu einem früheren Zeitpunkt in den Völkerbund aufgenommen ist oder von den alliierten und assoziierten Mächten die Zustimmung zum Beitritt zu dem von ihnen abgeschlossenen Übereinkommen über die Luftfahrt erhalten hat.

*

Artikel 336.

Mangels einer besonderen Ordnung für die Ausführung der Unterhalts- und Verbesserungsarbeiten auf dem internationalen Abschnitt eines schiffbaren Wasserstrassengebietes ist jeder Uferstaat verpflichtet, in angemessener Weise die nötigen Vorkehrungen zur Beseitigung aller Schiffahrtshindernisse und -gefahren und zur Erhaltung guter Schiffahrtsverhältnisse zu treffen.

Kommt ein Staat dieser Verpflichtung nicht nach, so kann jeder Uferstaat oder jeder in dem etwa bestehenden internationalen Ausschuss vertretene Staat den zu diesem Zwecke vom Völkerbund eingesetzten Gerichtshof anrufen.

Artikel 337.

Das gleiche gilt für den Fall, dass ein Uferstaat Arbeiten unternimmt, die geeignet sind, der Schiffahrt in dem internationalen Abschnitt Abbruch zu tun. Die in dem vorigen Artikel erwähnte Gerichtsbehörde kann die Aussetzung oder die Beseitigung dieser Arbeiten anordnen: bei ihren Entscheidungen hat sie den Berieselungs-, Wasserkraftnutzungs- und Fischereirechten und den

[1]) Betreffend Luftfahrt.

anderen Landesinteressen Rechnung zu tragen, welche im Falle des Einverständnisses aller Uferstaaten oder aller in dem etwa bestehenden internationalen Ausschuss vertretenen Staaten den Bedürfnissen der Schiffahrt vorzugehen haben.

Die Anrufung des Gerichtshofes des Völkerbundes hat keine aufschiebende Wirkung.

Artikel 338.

An Stelle der in den Artikeln 332 bis 337 festgesetzten Ordnung soll als Ersatz eine andere treten, die in einem von den alliierten und assoziierten Mächten entworfenen und vom Völkerbund genehmigten allgemeinen Übereinkommen über die schiffbaren Wasserstrassen, deren internationalen Charakter das Übereinkommen anerkennt, niedergelegt wird. Dieses Übereinkommen findet namentlich auf die Gesamtheit oder einen Teil der obenerwähnten Flussgebiete der Elbe (Labe), Oder (Odra), Memel (Russstrom, Njemen) und der Donau sowie auf die anderen Teile der gedachten Flussgebiete Anwendung, die sich mit ihnen unter einen gemeinsamen allgemeinen Gesichtspunkt bringen lassen.

Deutschland verpflichtet sich, entsprechend den Vorschriften des Artikels 379, dem gedachten allgemeinen Übereinkommen, sowie allen Vorschlägen auf Abänderung der geltenden, gemäss dem nachfolgenden Artikel 343 festgesetzten internationalen Abmachungen und Bestimmungen beizutreten.

Artikel 342.

Auf einen bei dem Völkerbund seitens eines der Uferstaaten gestellten Antrag wird die Memel (Russstrom, Memel, Njemen) der Verwaltung eines internationalen Ausschusses unterstellt, der sich je aus einem Vertreter der Uferstaaten und drei Vertretern anderer durch den Völkerbund bezeichneter Staaten zusammensetzt.

*

Artikel 376.

Streitfälle, die zwischen den beteiligten Mächten über die Auslegung und Anwendung der vorstehenden Bestimmungen[1]) entstehen, werden in der von dem Völkerbund vorgesehenen Weise geregelt.

---

[1]) Zu diesen Bestimmungen gehören auch diejenigen der Art. 354 f. betreffend den Rhein.

Artikel 378.

Die Bestimmungen der Artikel 321 bis 330 [1]), 332 [2]), 365 und 367 bis 369 [3]) dürfen nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags jederzeit von dem Rate des Völkerbunds nachgeprüft werden.

Mangels einer solchen Nachprüfung kann keine der alliierten und assoziierten Mächte nach Ablauf der im vorstehenden Paragraphen vorgesehenen Frist den Vorteil irgendeiner der Bestimmungen, die in den vorstehend aufgezählten Artikeln enthalten sind, zugunsten eines Teiles ihrer Gebiete, für den sie keine Gegenseitigkeit gewährt, beanspruchen. Die fünfjährige Frist, während der keine Gegenseitigkeit gefordert werden darf, kann vom Rate des Völkerbundes verlängert werden.

Artikel 379.

Unbeschadet der besonderen Verpflichtungen, die Deutschland zugunsten der alliierten und assoziierten Mächte durch den gegenwärtigen Vertrag auferlegt sind, verpflichtet sich Deutschland, jedem allgemeinen Abkommen über die internationale Regelung des Durchgangsverkehrs, der Schiffahrtswege, der Häfen und Eisenbahnen beizutreten, das zwischen den alliierten und assoziierten Mächten mit Zustimmung des Völkerbunds binnen fünf Jahren nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags abgeschlossen wird.

*

Artikel 386.

Im Falle der Verletzung einer der Bestimmungen der Artikel 380 bis 386 [4]) oder bei Meinungsverschiedenheit über die Auslegung dieser Artikel kann jede beteiligte Macht die vom Völkerbund zu diesem Zwecke eingesetzte Gerichtsbarkeit anrufen.

Um zu vermeiden, dass Fragen von geringer Bedeutung vor den Völkerbund gebracht werden, errichtet Deutschland in Kiel eine Ortsbehörde, die berufen ist, über Streitigkeiten in erster Instanz zu entscheiden und nach Möglichkeit den durch die konsularischen Vertreter der beteiligten Mächte etwa vorgebrachten Beschwerden abzuhelfen.

* * *

---

[1]) Betreffend Häfen, Wasserstrassen und Eisenbahnen.
[2]) Betreffend Elbe, Oder, Niemen und Donau.
[3]) Betreffend internationale Beförderung der Eisenbahnen.
[4]) Betreffend den Kieler Kanal.

Der gegenwärtige Vertrag, dessen französischer und englischer Text beide massgebend sind, soll ratifiziert werden.

Die Niederlegung der Ratifikationsurkunden soll sobald wie möglich in Paris erfolgen.

Den Mächten mit Regierungssitz ausserhalb Europas steht es frei, sich auf die Mitteilung an die Regierung des französischen Freistaats durch ihren diplomatischen Vertreter in Paris zu beschränken, dass ihre Ratifikation erteilt ist. In diesem Falle sollen sie die Ratifikationsurkunde darüber so schnell wie möglich übermitteln.

Ein erstes Protokoll über die Niederlegung der Ratifikationsurkunden wird errichtet, sobald der Vertrag von Deutschland einerseits und von drei alliierten und assoziierten Hauptmächten anderseits ratifiziert ist.

Mit der Errichtung dieses ersten Protokolls tritt der Vertrag zwischen den Hohen vertragschliessenden Teilen, die ihn auf diese Weise ratifiziert haben, in Kraft. Dieser Zeitpunkt gilt zugleich als der Zeitpunkt des Inkrafttretens bei Berechnung aller in dem gegenwärtigen Vertrage vorgesehenen Fristen.

In jeder anderen Hinsicht tritt der Vertrag für jede Macht mit der Niederlegung ihrer Ratifikationsurkunde in Kraft.

Die französische Regierung wird allen Signatar-Mächten eine beglaubigte Abschrift der einzelnen Protokolle über die Niederlegung der Ratifikationsurkunden übermitteln.

---

19. Auszug aus der Erklärung der alliierten und assoziierten Mächte vom 16. Juni 1919, in Beantwortung der Gegenvorschläge der deutschen Regierung zum Friedensvertrag.

Völkerbund.

I. Der Völkerbundsvertrag bildet für die alliierten und assozierten Mächte die Grundlage für den Friedensvertrag. Sie haben mit Sorgfalt seinen gesamten Wortlaut abgewogen. Sie haben die Überzeugung, dass derselbe im Dienste der Gerechtigkeit und des Friedens ein Element des Fortschrittes in die gegenseitigen Beziehungen der Völker hineinbringt, welches die Zukunft festigen und weiter entwickeln wird.

Nie haben die alliierten und assoziierten Mächte — der Wortlaut des Vertrages beweist dies — die Absicht gehabt, Deutschland, oder irgend eine andere Macht dauernd vom Völkerbunde auszuschliessen. Sie haben in dieser Hinsicht Verfügungen getroffen, welche auf sämtliche Staaten, die nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, Anwendung zu finden haben, und durch welche die Bedingungen für die spätere Zulassung dieser Staaten festgesetzt werden.

Jedes Land, dessen Regierung ihre Stabilität. sowie den guten Willen, die internationalen Pflichten zu erfüllen, bewiesen haben wird — jene Pflichten namentlich, die sich aus dem Völkerbundsvertrag ergeben — wird die hauptsächlichsten alliierten und assoziierten Mächte bereit finden, sein Gesuch um Aufnahme in den Völkerbund zu unterstützen.

Was speziell Deutschland betrifft, so versteht es sich von selbst, dass die Ereignisse der letzten fünf Jahre nicht dazu angetan sind, eine Ausnahme von der soeben angeführten allgemeinen Regel zu rechtfertigen. In seinem besondern Falle ist die Auferlegung einer Probezeit notwendig. Die Dauer dieser Probezeit wird zu einem guten Teil von den Handlungen der deutschen Regierung abhangen; ihr steht es zu, durch ihre Haltung im Hinblick auf den Friedensvertrag die Wartefrist abzukürzen, welche der Völkerbund festzusetzen für notwendig finden wird, ohne dass jedoch der Bund jemals daran gedacht hätte, diese Frist auf missbräuchliche Weise zu verlängern.

Nachdem diese unerlässlichen Bedingungen erfüllt sein werden, werden die alliierten und assoziierten Regierungen kein Hindernis mehr dafür sehen, dass Deutschland in nicht ferner Zukunft Mitglied des Völkerbundes werde.

II. Die alliierten und assoziierten Mächte halten im Gegensatz zu dem deutschen Vorschlage dafür, dass ein Zusatz zum Vertrage betreffend die wirtschaftlichen Fragen nicht notwendig ist. Sie weisen darauf hin, dass, wie der Vertrag vorsieht, „die Mitglieder des Völkerbundes, gemäss den Bestimmungen der gegenwärtig bestehenden oder künftig noch abzuschliessenden internationalen Vereinbarungen . . . Vorkehren treffen werden, um die Freiheit der Verbindungen und des Transits, sowie auch eine der Billigkeit entsprechende Berücksichtigung des Handels der sämtlichen Mitglieder des Völkerbundes sicherzustellen und aufrecht zu erhalten". Sobald Deutschland in den Bund aufgenommen sein wird, wird es der Vorteile dieser Bestimmungen teilhaftig werden. Die Schaffung von allgemeinen Vereinbarungen betreffend die Transitfragen wird gegenwärtig ins Auge gefasst.

III. Die alliierten und assoziierten Mächte sind bereit, in denjenigen Territorien, welche vom deutschen Reiche losgelöst und einem der neuen, durch den Friedensvertrag geschaffenen Staaten einverleibt werden, den deutschen Minderheiten Garantien auf dem Gebiete der Erziehung, Religion und Kultur zu gewähren. Diese Garantien werden unter den Schutz des Völkerbundes gestellt werden. Die alliierten und assoziierten Mächte nehmen Vormerk von der Erklärung der deutschen Delegierten, dass Deutschland entschlossen ist, auf seinem Gebiete die fremden Minderheiten nach den gleichen Grundsätzen zu behandeln.

IV. Die alliierten und assoziierten Mächte haben den deutschen Delegierten schon angezeigt, dass der Völkerbundsvertrag Bestimmungen enthält betreffend „die Verminderung der nationalen Rüstungen bis zu dem äussersten Grade, an welchem sie noch mit der Sicherheit jedes einzelnen Landes, sowie mit der Möglichkeit, durch eine gemeinsame Aktion den internationalen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, vereinbar sein wird". Sie anerkennen, dass die durch Deutschland erfolgte Annahme der Fristen, innerhalb welcher seine Abrüstung durchgeführt sein muss, die Verwirklichung einer allgemeinen Verminderung der Rüstungen erleichtern und beschleunigen wird; sie haben die Absicht, unverzüglich Verhandlungen einzuleiten im Hinblick auf die eventuelle Annahme eines Entwurfs für eine allgemeine Verminderung der Rüstungen. Es versteht sich von selbst, dass die Verwirklichung eines solchen Programms zu einem guten Teile davon abhängen wird, dass Deutschland seinen eigenen Verpflichtungen in befriedigender Weise nachkomme.

VI.

Internationales Arbeitsrecht.

Übersetzung.[1] *Beilage VI, 20.*

20. Vereinbarung betreffend Schaffung einer ständigen Organisation zur internationalen Regelung des Arbeitsrechts.

Angenommen von der Pariser Friedenskonferenz am 11. April 1919 (entsprechend den Artikeln 387—427 des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919.)

Abschnitt I.

Organisation der Arbeit.

Einleitung.

Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat und ein solcher Friede nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann,

da ferner Arbeitsbedingungen bestehen, die für eine grosse Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdende Unzufriedenheit entsteht, und da eine Verbesserung dieser Bedingungen dringlich erforderlich ist, z. B. hinsichtlich der Regelung der Arbeitszeit, der Festsetzung einer Höchstdauer des Arbeitstags und der Arbeitswoche, der Regelung des Arbeitsmarkts, der Verhütung der Arbeitslosigkeit, der Gewährleistung von Löhnen, welche angemessene Lebensbedingungen ermöglichen, des Schutzes der Arbeiter gegen allgemeine und Berufskrankheiten, sowie gegen Arbeitsunfälle, des Schutzes der Kinder, Jugendlichen und Frauen, der Alters- und Invalidenunterstützung, des Schutzes der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeiter, der Anerkennung des Grundsatzes der Freiheit gewerkschaftlichen Zusammenschlusses, der Gestaltung des beruflichen und technischen Unterrichts und ähnlicher Massnahmen,

---

[1] Unter Benutzung der deutschen amtlichen Übersetzung des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919.

da endlich die Nichtannahme einer wirklich menschlichen Arbeitsordnung durch irgendeine Regierung die Bemühungen der andern, auf die Verbesserung des Loses der Arbeiter in ihrem eigenen Lande bedachten Nationen hemmt,

haben die Hohen vertragschliessenden Teile, geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern, folgendes vereinbart:

Kapitel I.

Organisation.

Artikel 1.

Es wird eine ständige Einrichtung begründet, die an der Verwirklichung des in der Einleitung dargelegten Planes zu arbeiten berufen ist.

Die ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes sind zugleich die ursprünglichen Mitgliedstaaten dieser Organisation; später bringt die Mitgliedschaft im Völkerbund die Mitgliedschaft in der genannten Organisation mit sich.

Artikel 2.

Die ständige Organisation umfasst:

1. eine Generalkonferenz von Vertretern der Mitgliedstaaten,
2. ein Internationales Arbeitsamt unter der Leitung des im Art. 7 vorgesehenen Verwaltungsrats.

Artikel 3.

Die Generalkonferenz von Vertretern der Mitgliedstaaten hält je nach Bedarf, aber mindestens einmal jährlich, ihre Sitzungen ab. Sie setzt sich aus je vier Vertretern eines jeden Mitgliedstaates zusammen. Von diesen sind zwei Regierungsvertreter; von den zwei andern vertritt je einer die Arbeitgeber und je einer die Arbeitnehmer eines jeden Mitgliedstaats.

Jedem Vertreter können technische Ratgeber beigegeben werden. Ihre Zahl darf höchstens zwei für jeden einzelnen Gegenstand betragen, der auf der Tagesordnung der Sitzung steht. Sind Fragen, die besonders die Frauen angehen, in der Konferenz zu erörtern, so muss wenigstens eine der zu technischen Ratgebern bestimmten Personen eine Frau sein.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, diejenigen Vertreter und technischen Ratgeber, die nicht Regierungsvertreter sind, im Einverständnis mit den massgebenden Berufsorganisationen der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer des betreffenden Landes zu bestimmen, vorausgesetzt, dass solche Organisationen bestehen.

Die technischen Ratgeber dürfen nur auf Antrag des Vertreters, dem sie beigeordnet sind, und mit besonderer Genehmigung des Vorsitzenden der Konferenz das Wort ergreifen. An den Abstimmungen nehmen sie nicht teil.

Ein Vertreter kann durch eine an den Vorsitzenden gerichtete schriftliche Mitteilung einen seiner technischen Ratgeber als seinen Stellvertreter bezeichnen; der Stellvertreter kann in dieser Eigenschaft an den Beratungen und Abstimmungen teilnehmen.

Die Namen der Vertreter und ihrer technischen Ratgeber werden dem Internationalen Arbeitsamt durch die Regierung eines jeden Mitgliedstaats mitgeteilt.

Die Vollmachten der Vertreter und ihrer technischen Ratgeber werden von der Konferenz geprüft; diese kann mit Zweidrittelmehrheit der von den anwesenden Vertretern abgegebenen Stimmen die Zulassung eines jeden Vertreters oder technischen Beraters ablehnen, der nach ihrer Entscheidung nicht gemäss den Bestimmungen dieses Artikels ernannt worden ist.

Artikel 4.

Jeder Vertreter hat das Recht, unabhängig für sich selbst über alle der Konferenz unterbreiteten Fragen abzustimmen.

Sollte eines der Mitglieder einen nicht der Regierung angehörenden Vertreter, auf den es einen Anspruch hat, nicht bestimmt haben, so steht zwar dem andern, nicht der Regierung angehörenden Vertreter das Recht zur Teilnahme an den Beratungen der Konferenz zu; ein Stimmrecht aber hat er nicht.

Lehnt die Konferenz, kraft der ihr durch Artikel 3 verliehenen Vollmacht die Zulassung eines Vertreters eines der Mitglieder ab, so sind die Bestimmungen dieses Artikels so anzuwenden, als ob der betreffende Vertreter nicht ernannt worden wäre.

Artikel 5.

Die Tagungen der Konferenz finden am Sitze des Völkerbundes oder an jedem andern Ort statt, der in einer frühern

Sitzung durch die Konferenz mit Zweidrittelmehrheit der von den anwesenden Vertretern abgegebenen Stimmen bezeichnet worden ist.

Artikel 6.

Das Internationale Arbeitsamt wird am Sitz des Völkerbundes errichtet und bildet einen Bestandteil der Bundeseinrichtungen.

Artikel 7.

Das Internationale Arbeitsamt tritt unter die Leitung eines aus 24 Mitgliedern bestehenden Verwaltungsrats: diese Mitglieder werden auf Grund folgender Vorschriften ernannt:

Der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts setzt sich folgendermassen zusammen:

12 Personen als Vertreter der Regierungen,

6 Personen, die von den zur Konferenz abgeordneten Vertretern der Arbeitgeber gewählt werden,

6 Personen, die von den zur Konferenz abgeordneten Vertretern der Angestellten und Arbeiter gewählt werden.

Von den zwölf die Regierungen vertretenden Personen werden acht durch die Mitgliedstaaten ernannt, denen die grösste industrielle Bedeutung zukommt, und vier durch die Mitgliedstaaten, die zu diesem Zwecke von den Regierungsvertretern in der Konferenz unter Ausschluss der Vertreter der vorerwähnten acht Mitgliedstaaten bestimmt worden sind.

Etwaige Streitigkeiten über die Frage, welchen Mitgliedstaaten die grösste industrielle Bedeutung zukommt, werden durch den Rat des Völkerbundes entschieden.

Die Amtsdauer der Mitglieder des Verwaltungsrates beträgt drei Jahre.

Die Art der Besetzung erledigter Sitze und andere Fragen gleicher Art können von dem Verwaltungsrat, vorbehaltlich der Zustimmung der Konferenz, geregelt werden.

Der Verwaltungsrat wählt eines seiner Mitglieder zum Vorsitzenden und stellt seine Geschäftsordnung auf. Er bestimmt selbst den Zeitpunkt seines jedesmaligen Zusammentritts. Eine besondere Tagung ist jedesmal abzuhalten, wenn wenigstens zehn Mitglieder des Verwaltungsrats schriftlich einen entsprechenden Antrag stellen.

Artikel 8.

An der Spitze des Internationalen Arbeitsamtes steht ein Direktor; er wird durch den Verwaltungsrat ernannt, empfängt von ihm seine Anweisungen und ist ihm gegenüber sowohl für den Geschäftsgang als auch für die Ausführung aller anderen ihm anvertrauten Aufgaben verantwortlich.

Der Direktor oder sein Stellvertreter wohnen allen Sitzungen des Verwaltungsrates bei.

Artikel 9.

Das Personal des Internationalen Arbeitsamtes wird von dem Direktor gewählt. Soweit es mit der gebotenen Rücksicht auf die Erzielung von möglichst guten Arbeitsleistungen vereinbar ist, hat sich die Wahl auf Personen verschiedener Nationalitäten zu erstrecken. Eine bestimmte Anzahl dieser Personen müssen Frauen sein.

Artikel 10.

Die Tätigkeit des Internationalen Arbeitsamtes besteht in der Sammlung und Weiterleitung aller Unterlagen, die sich auf die internationale Regelung der Lage der Arbeiter und der Arbeitsverhältnisse beziehen, sowie besonders in der Bearbeitung der Fragen, die den Beratungen der Konferenz zum Zweck des Abschlusses internationaler Vereinbarungen vorgelegt werden sollen, sowie endlich in der Durchführung aller besonderen, von der Konferenz angeordneten Untersuchungen.

Das Internationale Arbeitsamt hat die Aufgabe, die Tagesordnung für die Tagungen der Konferenz vorzubereiten.

Es erfüllt ferner gemäss den Bestimmungen dieses Teiles des gegenwärtigen Vertrags die ihm bei allen internationalen Streitigkeiten zufallenden Obliegenheiten.

Es verfasst und veröffentlicht in französischer, englischer und in jeder andern Sprache, die der Verwaltungsrat für angebracht hält, eine regelmässig erscheinende Zeitschrift, die sich den die Industrie und Arbeit betreffenden Fragen von internationalem Interesse widmet.

Überhaupt hat es neben der in diesem Artikel bezeichneten Tätigkeit alle anderen Befugnisse und Obliegenheiten, die ihm die Konferenz zu übertragen für angebracht hält.

Artikel 11.

Die Ministerien der Mitgliedstaaten, zu deren Zuständigkeit die Arbeiterfragen gehören, können mit dem Direktor durch Vermittlung des Vertreters ihrer Regierung beim Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamts oder in Ermangelung eines solchen Vertreters durch Vermittlung eines anderen dazu geeigneten, von der beteiligten Regierung damit beauftragten Beamten unmittelbaren Geschäftsverkehr unterhalten.

Artikel 12.

Das Internationale Arbeitsamt kann die Mitwirkung des Generalsekretärs des Völkerbundes bei allen Fragen in Anspruch nehmen, bei denen er zu einer solchen Mitwirkung in der Lage ist.

Artikel 13.

Jeder der Mitgliedstaaten bezahlt die Reise- und Aufenthaltskosten seiner Vertreter und ihrer technischen Ratgeber, sowie gegebenenfalls die Kosten seiner an den Tagungen der Konferenz und des Verwaltungsrats teilnehmenden Beauftragten.

Alle andern Kosten des Internationalen Arbeitsamts, der Tagungen der Konferenz oder des Verwaltungsrats werden dem Direktor durch den Generalsekretär des Völkerbunds zu Lasten des allgemeinen Haushalts des Völkerbunds erstattet.

Der Leiter ist dem Generalsekretär des Völkerbunds für die Verwendung aller Gelder, die ihm nach den Bestimmungen dieses Artikels ausgezahlt werden, rechenschaftspflichtig.

Kapitel II.

Verfahren.

Artikel 14.

Nach Prüfung aller Vorschläge, die von der Regierung eines der Mitgliedstaaten oder von irgendeiner anderen im Artikel 3 bezeichneten Organisation für die auf die Tagesordnung zu bringenden Punkte gemacht sind, wird die Tagesordnung der Tagungen der Konferenzen vom Verwaltungsrat festgesetzt.

Artikel 15.

Der Direktor versieht das Amt des Sekretärs der Konferenz; er hat die Tagesordnung jeder Tagung vier Monate vor deren

Eröffnung an alle Mitgliedstaaten und durch deren Vermittlung an die Vertreter, die nicht Regierungsvertreter sind, sobald sie bestimmt sind, gelangen zu lassen.

Artikel 16.

Die Regierung eines jeden Mitgliedstaates hat das Recht, gegen die Aufnahme einer oder mehrerer der vorgesehenen Punkte in die Tagesordnung der Tagung Einspruch zu erheben. Die Einspruchsbegründung ist in einer an den Direktor zu richtenden erläuternden Denkschrift darzulegen. Dem Direktor liegt es ob, die Denkschrift den Mitgliedstaaten der ständigen Organisation mitzuteilen.

Die beanstandeten Punkte bleiben trotzdem auf der Tagesordnung, wenn die Konferenz mit Zweidrittelmehrheit der durch die anwesenden Vertreter abgegebenen Stimmen so beschliesst.

Jede Frage, deren Prüfung die Konferenz ausserhalb des im vorigen Absatz vorgesehenen Verfahrens mit der gleichen Zweidrittelmehrheit beschliesst, ist auf die Tagesordnung der folgenden Tagung zu setzen.

Artikel 17.

Die Konferenz stellt ihre Geschäftsordnung auf; sie wählt ihren Vorsitzenden; sie kann Ausschüsse einsetzen, denen die Erstattung von Berichten über alle von ihr für prüfungsbedürftig befundenen Fragen obliegt.

Die einfache Mehrheit der von den anwesenden Mitgliedern der Konferenz abgegebenen Stimmen ist entscheidend, es sei denn, dass eine grössere Mehrheit ausdrücklich durch andere Artikel dieses Abschnitts des gegenwärtigen Vertrags vorgeschrieben ist.

Die Abstimmung ist ungültig, wenn die Zahl der abgegebenen Stimmen geringer ist als die Hälfte der in der Tagung anwesenden Vertreter.

Artikel 18.

Die Konferenz kann den von ihr eingesetzten Ausschüssen technische Ratgeber mit beratender, aber nicht beschliessender Stimme beigeben.

Artikel 19.

Erklärt sich die Konferenz für die Annahme von Anträgen, die in Verbindung mit einem Gegenstand der Tagesordnung stehen, so hat sie zu bestimmen, ob diese Anträge die Form haben sollen: *a.* einer „Empfehlung“, die den Mitgliedstaaten zur Prüfung vorzulegen ist, damit sie in der Form eines Landesgesetzes oder anderswie zur Ausführung gelangt; *b.* oder eines Entwurfs zu einem durch die Mitgliedstaaten zu ratifizierenden internationalen Übereinkommen.

In beiden Fällen bedarf es zur Annahme einer Empfehlung oder eines Entwurfs zu einem Übereinkommen in der Endabstimmung der Konferenz einer Zweidrittelmehrheit der Stimmen der anwesenden Vertreter.

Bei der Aufstellung einer Empfehlung oder eines Entwurfs zu einem Übereinkommen, das allgemeine Geltung erhalten soll, hat die Konferenz auf diejenigen Länder Rücksicht zu nehmen, in denen das Klima, die unvollkommene Entwicklung der gewerblichen Organisation oder andere Sonderumstände die Verhältnisse der Industrie wesentlich abweichend gestalten. Sie hat in solchen Fällen die Abänderungen in Anregung zu bringen, die sie angesichts der besonderen Verhältnisse dieser Länder für notwendig erachtet.

Eine Ausfertigung der Empfehlung oder des Entwurfs des Übereinkommens wird vom Vorsitzenden der Konferenz und dem Direktor unterzeichnet und dem Generalsekretär des Völkerbunds ausgehändigt. Dieser übermittelt jedem Mitgliedstaat eine beglaubigte Abschrift der Empfehlung oder des Entwurfs des Übereinkommens.

Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, spätestens ein Jahr nach Schluss der Tagung der Konferenz (oder wenn dies infolge von aussergewöhnlichen Umständen innerhalb eines Jahres unmöglich ist, sobald es angängig ist, aber unter keinen Umständen später als achtzehn Monate nach Schluss der Tagung der Konferenz) die Empfehlung oder den Entwurf zu einem Übereinkommen der zuständigen Stelle oder den zuständigen Stellen zu unterbreiten, damit sie zum Gesetz erhoben oder eine anderweitige Massnahme getroffen wird.

Handelt es sich um eine Empfehlung, so haben die Mitglieder den Generalsekretär von den getroffenen Massregeln in Kenntnis zu setzen.

Handelt es sich um den Entwurf zu einem Übereinkommen, so hat der Mitgliedstaat, der die Zustimmung der zuständigen

Stelle oder Stellen erhält, die förmliche Ratifizierung des Übereinkommens dem Generalsekretär mitzuteilen und die erforderlichen Massregeln zur Durchführung der Vorschriften des betreffenden Übereinkommens zu treffen.

Hat eine Empfehlung keine gesetzgeberische oder andere Massregeln zur Folge, die ihr Wirkung verschaffen, oder findet ein Entwurf zu einem Übereinkommen nicht die Zustimmung der dafür zuständigen Stelle oder Stellen, so hat das Mitglied keine weitere Verpflichtung.

Handelt es sich um einen Bundesstaat, dessen Befugnis zum Beitritt zu einem Arbeitsübereinkommen bestimmten Beschränkungen unterliegt, so hat die Regierung das Recht, den Entwurf eines Übereinkommens, der unter diese Beschränkungen fällt, als einfache Empfehlung zu betrachten; in diesem Falle gelangen die Bestimmungen dieses Artikels über Empfehlungen zur Anwendung.

Der vorstehende Artikel ist nach folgendem Grundsatz auszulegen:

In keinem Falle begründet die Annahme einer Empfehlung oder des Entwurfs eines Übereinkommens durch die Konferenz für einen Mitgliedstaat die Verpflichtung, den schon durch seine Gesetzgebung den betreffenden Arbeitern gewährten Schutz zu vermindern.

Artikel 20.

Jedes dergestalt ratifizierte Übereinkommen wird vom Generalsekretär des Völkerbunds eingetragen: es verpflichtet aber nur die Mitgliedstaaten, von denen es ratifiziert worden ist.

Artikel 21.

Vereinigt eine Vorlage bei der endgültigen Gesamtabstimmung nicht die Zweidrittelmehrheit der von den anwesenden Vertretern abgegebenen Stimmen auf sich, so steht den Mitgliedstaaten der ständigen Organisation, die dies wünschen, frei, ein Sonderübereinkommen mit dem gleichen Inhalt zu schliessen.

Jedes derartige Übereinkommen ist durch die beteiligten Regierungen dem Generalsekretär des Völkerbunds mitzuteilen, der es eintragen lässt.

Artikel 22.

Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, dem Internationalen Arbeitsamt einen jährlichen Bericht über seine Massnahmen zur

Durchführung der Übereinkommen, denen er beigetreten ist, vorzulegen. Die Form dieser Berichte bestimmt der Verwaltungsrat; sie müssen die von ihm geforderten Einzelheiten enthalten. Der Direktor legt der nächstfolgenden Tagung der Konferenz einen zusammenfassenden Auszug aus diesen Berichten vor.

Artikel 23.

Jede an das Internationale Arbeitsamt gerichtete Beschwerde einer Berufsvertretung von gewerblichen Arbeitnehmern oder Arbeitgebern, die sich darauf gründet, dass irgendein Mitgliedstaat nicht in befriedigender Weise ein von ihm angenommenes Übereinkommen ausgeführt habe, kann durch den Verwaltungsrat der in Frage kommenden Regierung übermittelt werden. Diese Regierung kann ersucht werden, sich zur Sache zu erklären.

Artikel 24.

Geht von der in Frage kommenden Regierung in angemessener Frist keine Erklärung ein oder hält der Verwaltungsrat die eingehende Erklärung für unzureichend, so hat der Verwaltungsrat das Recht, die eingegangene Beschwerde und gegebenenfalls die erteilte Antwort zu veröffentlichen.

Artikel 25.

Jeder Mitgliedstaat kann beim Internationalen Arbeitsamt eine Beschwerde gegen einen andern Mitgliedstaat vorbringen, der nach seiner Ansicht ein von beiden Teilen auf Grund der vorstehenden Artikel ratifiziertes Übereinkommen in unzureichender Weise durchführt.

Der Verwaltungsrat kann, wenn er es für angebracht hält, sich mit der in Frage kommenden Regierung in der im Artikel 23 bezeichneten Weise in Verbindung setzen, bevor er eine Untersuchungskommission nach dem weiter unten angegebenen Verfahren mit der Angelegenheit betraut.

Hält es der Verwaltungsrat nicht für nötig, die Beschwerde der in Frage kommenden Regierung mitzuteilen, oder läuft bei ihm nach erfolgter Mitteilung keine befriedigende Antwort innerhalb einer angemessenen Frist ein, so kann er die Bildung einer Untersuchungskommission herbeiführen, der es obliegt, die strittige Frage zu prüfen und darüber zu berichten.

Das gleiche Verfahren kann von dem Verwaltungsrat entweder von Amts wegen oder auf die Beschwerde eines Vertreters bei der Konferenz eingeschlagen werden.

Kommt eine auf Grund der Artikel 24 oder 25 aufgeworfene Frage vor den Verwaltungsrat, so hat die in Frage stehende Regierung, falls sie nicht schon einen Abgeordneten im Verwaltungsrat hat, das Recht, einen Vertreter zur Teilnahme an den betreffenden Beratungen des Verwaltungsrats zu ernennen. Der für diese Verhandlungen bestimmte Zeitpunkt ist der in Frage kommenden Regierung rechtzeitig mitzuteilen.

Artikel 26.

Die Untersuchungskommission setzt sich auf folgende Weise zusammen:

Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, binnen sechs Monaten nach Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertrags drei in industriellen Fragen massgebende Personen zu bezeichnen, eine zur Vertretung der Arbeitgeber, eine zweite zur Vertretung der Arbeitnehmer und eine von beiden unabhängige dritte. Diese Personen bilden zusammen eine Liste, aus der die Mitglieder der Untersuchungskommission zu wählen sind.

Der Verwaltungsrat hat das Recht, zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Bestellung der bezeichneten Personen vorliegen und mit einer Zweidrittelmehrheit der von den anwesenden Vertretern abgegebenen Stimmen die Ernennung derjenigen abzulehnen, deren Eigenschaften nicht den Bestimmungen dieses Artikels entsprechen.

Auf Antrag des Verwaltungsrats bestimmt der Generalsekretär des Völkerbunds zur Bildung der Untersuchungskommission drei Personen, und zwar je eine aus jeder der drei Klassen der Liste. Ausserdem bestimmt er eine der drei Personen zum Vorsitzenden der Kommission. Keine der auf diese Weise bestimmten drei Personen darf zu einem der unmittelbar an der Beschwerde beteiligten Mitgliedstaaten gehören.*)

Artikel 27.

Wird auf Grund des Artikels 25 eine Beschwerde vor eine Untersuchungskommission verwiesen, so verpflichtet sich jeder Mitgliedstaat, gleichviel, ob er unmittelbar an der Beschwerde beteiligt ist oder nicht, der Kommission alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die er zu dem Beschwerdepunkt besitzt.

---

*) Im englischen Text (übersetzt:) „darf zu den von einem unmittelbar an der Beschwerde beteiligten Mitglied zu der Liste benannten Personen gehören“.

Artikel 28.

Nach eingehender Prüfung der Beschwerde erstattet die Untersuchungskommission einen Bericht; in diesem legt sie ihre tatsächlichen Feststellungen, die eine genaue Beurteilung des Streitfalls in seinem ganzen Umfang gestatten, sowie ihre Vorschläge zur Zufriedenstellung der beschwerdeführenden Regierung und hinsichtlich der dazu nötigen Fristen nieder.

Gegebenenfalls hat der Bericht zugleich die wirtschaftlichen Strafmassnahmen zu bezeichnen, welche die Kommission der in Betracht kommenden Regierung gegenüber für angebracht hält und deren Anwendung durch die übrigen Regierungen ihr gerechtfertigt erscheint.

Artikel 29.

Der Generalsekretär des Völkerbunds teilt den Bericht der Untersuchungskommission jeder an dem Streitfall beteiligten Regierung mit und veranlasst seine Veröffentlichung.

Jede der beteiligten Regierungen hat dem Generalsekretär des Völkerbunds binnen einem Monat mitzuteilen, ob sie die in dem Kommissionsbericht enthaltenen Vorschläge annimmt oder nicht, und falls sie diese nicht annimmt, ob sie den Streitfall dem ständigen Internationalen Gerichtshof des Völkerbunds zu unterbreiten wünscht.

Artikel 30.

Ergreift ein Mitgliedstaat bezüglich einer Empfehlung oder eines Entwurfs zu einem Übereinkommen die im Artikel 19 vorgesehenen Massnahmen nicht, so hat jeder andere Mitgliedstaat das Recht, den ständigen Internationalen Gerichtshof anzurufen.

Artikel 31.

Gegen die Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs über eine Beschwerde oder eine ihm gemäss den Artikeln 29 oder 30 unterbreitete Streitfrage ist kein Rechtsmittel gegeben.

Artikel 32.

Die etwaigen Anträge oder Vorschläge der Untersuchungskommission können vom ständigen Internationalen Gerichtshof bestätigt, abgeändert oder aufgehoben werden. Dieser hat gegebenenfalls die wirtschaftlichen Strafmassnahmen zu bezeichnen, die er einer schuldigen Regierung gegenüber für angebracht hält

und deren Anwendung durch die übrigen Regierungen ihm gerechtfertigt erscheint.

Artikel 33.

Richtet sich irgendein Mitgliedstaat in der vorgeschriebenen Zeit nicht nach den in dem Berichte der Untersuchungskommission oder in der Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs enthaltenen Vorschlägen, so darf jeder andere Mitgliedstaat ihm gegenüber die wirtschaftlichen Strafmas-nahmen ergreifen, die der Bericht der Kommission oder die Entscheidung des Gerichtshofs in diesem Falle für zulässig erklärt hat.

Artikel 34.

Die schuldige Regierung kann jederzeit den Verwaltungsrat davon in Kenntnis setzen, dass sie die nötigen Massnahmen getroffen hat, um entweder den Vorschlägen der Untersuchungskommission oder denen, die in der Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs niedergelegt sind, Folge zu leisten, und kann den Verwaltungsrat ersuchen, durch den Generalsekretär des Völkerbunds eine Untersuchungskommission zur Nachprüfung ihrer Angaben zu berufen. In diesem Falle finden die Bestimmungen der Artikel 26—32 Anwendung. Fällt der Bericht der Untersuchungskommission oder die Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs zugunsten der schuldigen Regierung aus, so haben die andern Regierungen sofort die wirtschaftlichen Massregeln, die sie gegenüber dem betreffenden Staat ergriffen haben, rückgängig zu machen.

Kapitel III.

Allgemeine Vorschriften.

Artikel 35.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, die Übereinkommen, denen sie zugestimmt haben, entsprechend den Bestimmungen dieses Teiles des gegenwärtigen Vertrags für diejenigen ihre Kolonien, Besitzungen und Protektorate, die keine völlige Selbstregierung haben, in Geltung zu setzen, jedoch unter den folgenden Vorbehalten:

1. die Anwendbarkeit des Übereinkommens darf nicht durch die örtlichen Verhältnisse ausgeschlossen sein;

2. die für die Anpassung des Übereinkommens an die örtlichen Verhältnisse erforderlichen Abänderungen dürfen ihm eingefügt werden.

Jeder Mitgliedstaat hat dem Internationalen Arbeitsamt die von ihm beabsichtigte Entschliessung hinsichtlich seiner einzelnen Kolonien, Besitzungen oder Protektorate, die keine völlige Selbstregierung haben, mitzuteilen.

Artikel 36.

Abänderungen zu diesem Teile des gegenwärtigen Vertrages, die von der Konferenz mit Zweidrittelmehrheit der von den anwesenden Vertretern abgegebenen Stimmen angenommen sind, werden rechtswirksam, sobald sie von den Staaten, deren Vertreter den Rat des Völkerbunds bilden, und von drei Vierteln der Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind.

Artikel 37.

Alle Streitfragen und Schwierigkeiten der Auslegung dieses Abschnitts des gegenwärtigen Vertrags und der später von den Mitgliedstaaten gemäss diesem Abschnitt geschlossenen Übereinkommen unterliegen der Entscheidung des ständigen Internationalen Gerichtshofs.

Kapitel IV.

Übergangsbestimmungen.

Artikel 38.

Die erste Tagung der Konferenz findet im Oktober 1919 statt. Ort und Tagesordnung der Tagung ergeben sich aus der beigefügten Anlage.

Einberufung und Gestaltung dieser ersten Tagung liegt der dafür in der vorerwähnten Anlage bezeichneten Regierung ob. Bei der Sammlung der Unterlagen wird diese Regierung durch einen internationalen Ausschuss unterstützt, dessen Mitglieder in der gleichen Anlage genannt sind.

Die Kosten dieser ersten Tagung und jeder folgenden bis zu dem Zeitpunkt, wo die notwendigen Kredite in den Haushalt des Völkerbunds aufgenommen werden können, werden mit Ausnahme der Reisekosten der Vertreter und der technischen Ratgeber auf die Mitgliedstaaten nach dem für das Internationale Bureau des Weltpostvereins festgesetzten Schlüssel umgelegt.

Artikel 39.

Bis zur Errichtung des Völkerbundes werden alle Mitteilungen, die nach den vorstehenden Artikeln an den Generalsekretär des Bundes gerichtet werden sollten, vom Direktor des Internationalen Arbeitsamts aufbewahrt, der den Generalsekretär davon in Kenntnis zu setzen hat.

Artikel 40.

Bis zur Errichtung des ständigen Internationalen Gerichtshofs werden die ihm kraft dieses Abschnitts des gegenwärtigen Vertrags zu unterbreitenden Streitfragen einem Gericht überwiesen, das aus drei vom Rate des Völkerbunds ernannten Personen besteht.

Anlage.

Erste Tagung der Arbeitskonferenz 1919. Versammlungsort der Konferenz ist Washington.

Die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika wird gebeten, die Konferenz einzuberufen.

Der internationale Organisationsausschuss besteht aus sieben Personen, von denen je eine von den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans, Belgiens und der Schweiz ernannt werden. Der Ausschuss kann, wenn er es für nötig hält, andere Mitglieder auffordern, sich in ihm vertreten zu lassen.

Die Tagesordnung ist die folgende:

1. Durchführung des Grundsatzes des Achtstundentags und der 48-Stundenwoche;
2. Fragen hinsichtlich der Mittel zur Verhütung der Arbeitslosigkeit und zur Beseitigung ihrer Folgen;
3. Beschäftigung der Frauen:
   a. vor und nach der Niederkunft (mit Einschluss der Frage der Mutterschaftsunterstützung),
   b. Nachtarbeit,
   c. gesundheitsschädliche Arbeiten;
4. Beschäftigung der Kinder:
   a. Altersgrenze der Zulassung zur Arbeit,
   b. Nachtarbeit,
   c. gesundheitsschädliche Arbeiten;

5. Ausdehnung und Durchführung der 1906 in Bern angenommenen internationalen Abkommen über das Verbot der Nachtarbeit der gewerblichen Arbeiterinnen und über das Verbot der Verwendung von weissem (gelbem) Phosphor zur Anfertigung von Zündhölzern.

Abschnitt II.

Allgemeine Grundsätze.

Artikel 41.

Die Hohen vertragschliessenden Teile haben in Anerkennung dessen, dass das körperliche, sittliche und geistige Wohlergehen der Lohnarbeiter vom internationalen Standpunkt aus von höchster Bedeutung ist, zur Erreichung dieses erhabenen Zieles die in Abschnitt I vorgesehene und dem Völkerbund angegliederte ständige Einrichtung geschaffen.

Sie erkennen an, dass die Verschiedenheiten des Klimas, der Sitten und Gebräuche, der wirtschaftlichen Zweckmässigkeit und industriellen Überlieferung die sofortige Herbeiführung der vollständigen Einheitlichkeit in den Arbeitsverhältnissen erschweren. Aber in der Überzeugung, dass die Arbeit nicht als blosse Handelsware betrachtet werden darf, glauben sie, dass Wege und Grundsätze für die Regelung der Arbeitsverhältnisse sich finden lassen, die alle industriellen Gemeinschaften zu befolgen sich bemühen sollten, soweit ihre besondern Verhältnisse dies gestatten.

Unter diesen Wegen und Grundsätzen erscheinen den Hohen vertragschliessenden Teilen die folgenden von besonderer und Beschleunigung erheischender Wichtigkeit:

1. der oben erwähnte leitende Grundsatz, dass die Arbeit nicht lediglich als Ware oder Handelsartikel angesehen werden darf;
2. das Recht des Zusammenschlusses zu allen nicht dem Gesetz zuwiderlaufenden Zwecken sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber;
3. die Bezahlung der Arbeiter mit einem Lohn, der ihnen eine nach der Auffassung ihrer Zeit und ihres Landes angemessene Lebensführung ermöglicht;
4. Annahme des Achtstundentages und der 48-Stundenwoche als zu erstrebendes Ziel überall da, wo es noch nicht erreicht ist;

5. die Annahme einer wöchentlichen Arbeitsruhe von mindestens 24 Stunden, die nach Möglichkeit den Sonntag einschliessen soll;
6. die Beseitigung der Kinderarbeit und die Verpflichtung, die Arbeit Jugendlicher beiderlei Geschlechts so einzuschränken, wie es notwendig ist, um ihnen die Fortsetzung ihrer Ausbildung zu ermöglichen und ihre körperliche Entwicklung sicherzustellen;
7. der Grundsatz gleichen Lohnes ohne Unterschied des Geschlechts für eine Arbeit von gleichem Werte;
8. die in jedem Lande über die Arbeitsverhältnisse erlassenen Vorschriften haben allen im Lande sich erlaubterweise aufhaltenden Arbeitern eine gerechte wirtschaftliche Behandlung zu sichern;
9. jeder Staat hat einen Aufsichtsdienst einzurichten, an dem auch Frauen teilnehmen, um die Durchführung der Gesetze und Vorschriften für den Arbeiterschutz sicherzustellen.

Die Hohen vertragschliessenden Teile verkünden nicht die Vollständigkeit oder Endgültigkeit dieser Grundsätze und Wege, erachten sie jedoch für geeignet, der Politik des Völkerbunds als Richtschnur zu dienen und, im Falle ihrer Annahme durch die dem Staatenausschuss als Mitglieder angehörenden industriellen Gemeinschaften, sowie der Sicherstellung ihrer praktischen Durchführung durch eine entsprechende Aufsichtsbehörde, dauernde Wohltaten unter den Lohnarbeitern der Welt zu verbreiten.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 1

I. Der Völkerbundsgedanke seit dem Weltkrieg und die Entstehung des Pariser Völkerbundsvertrages.

Bis zum Weltkrieg 3
Während des Weltkrieges 3
Schweizerische Expertenkommission 4
Friedenskonferenz und Neutrale 5
Völkerbund und Friedensvertrag 5
1. Entwurf vom 14. Februar 1919 7
Konferenz der Neutralen 7
Schweizerische Anträge 8
Endgültiger Text 9

II. Grundzüge des Pariser Völkerbundsvertrages.

Auslegung der einzelnen Artikel 9
Hauptprobleme eines Völkerbundes 9
Verhältnis des Völkerbundes zum bisherigen Völkerrecht . . 10
Beschränkung der Kriege 11
Grundzüge des Friedensverfahrens 11
Fristen und Öffentlichkeit 12
Lücken der Friedensordnung 13
Schwierigkeiten einer restlosen Friedensordnung 14
Sanktionen 15
Sicherung des Friedens 15
Territorialer und politischer Besitzstand 16
Vorzugstellung der Grossmächte 17
Grundsatz der Gleichheit der Staaten 18
Bund der Regierungen oder der Völker 19
Vertretung der Parlamente 20
Grundsatz der Öffentlichkeit 21
Unabhängigkeit im Völkerbund 22
Positive Aufgaben des Völkerbundes 23
Minoritätenschutz und Selbstbestimmung 23
Allgemeiner Charakter des Völkerbundsvertrages 24

III. Neutralität und Völkerbund.

Die schweizerische Neutralität 25

Das besondere Interesse der Schweiz an der Neutralität . . 25
Billigkeit des schweizerischen Standpunktes 26
Notwendigkeit einer immerwährenden Neutralität 27
Haltung des Bundesrates in der Neutralitätsfrage 28
Verhandlungen über die Neutralität 29
Anerkennung der Neutralität im Friedensvertrag 30

Völkerbund und immerwährende Neutralität 31

Neutralität in den vom Völkerbunde tolerierten Kriegen . . 33
Neutralität bei Gesamtaktionen des Völkerbundes 34
Neutralität und Völkerbundspflichten 35
Bedeutung der Akte vom 20. November 1815 36
Neutralität und Neutralitätspolitik 36
Inhalt und Wesen der Neutralität 37

Seite

Neutralität als militärisches Verhältnis 38
Wirtschaftliche Neutralität 39
Verhältnis zu andern völkerrechtlichen Pflichten als denen der Neutralität 41
Tragweite einer Neuorientierung der Neutralitätspolitik . . 41
Notwendigkeit einer Neuorientierung 42
Rechtfertigung vom Standpunkte der immerwährenden Neutralität aus 42
Durchführung einer differentiellen Neutralitätspolitik bei Gesamtaktionen des Völkerbundes 43
Änderung des Neutralitätsrechts im Gegensatz zu einer blossen Änderung der Neutralitätspolitik 45

IV. Der Sitz des Völkerbundes in Genf.

Rechtsstellung des Sitzes 46
Gründe für die Wahl Genfs 47
Verhandlungen betreffend den Sitz in Genf 47
Pflichten der Schweiz 48

V. Die zum Völkerbund gehörenden Staaten.

Ursprüngliche Mitglieder 49
Zum Beitritt nicht eingeladene Staaten 50
Bedingungen nachträglichen Beitrittes 52
Verhältnis des Völkerbundes zu Staaten ausser ihm . . . 53
Universalität als grundsätzliche Forderung 53

VI. Der Völkerbund in seinem Verhältnis zum Friedensvertrag.

Äussere Verbindung von Völkerbund und Friedensvertrag . 54
Bedeutung der Verbindung für die Neutralen 55
Weitere Zusammenhänge 55

VII. Die militärische Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz.

Militärische Bedeutung des Völkerbundsvertrags 58
Begutachtung durch die Landesverteidigungskommission . . 58
Die Frage der Rüstungsbeschränkung 59
Mass der Rüstungen nach Art. 8 59
Private Rüstungsindustrie 60
Mitteilungspflicht 61
Bedeutung des Art. 8 für Nichtmitglieder 61
Bedeutung des Völkerbundes für das Wehrwesen der Schweiz 61
Neutralität der Schweiz als Mitglied des Völkerbundes bei von diesem tolerierten Kriegen 63
Neutralität der Schweiz als Mitglied des Völkerbundes bei Gesamtaktionen des letztern 63
Wert oder Unwert der Neutralität bei differentieller Behandlung der Parteien 65
Stabilität der Neutralität 67
Interesse der Schweiz an bedingungslos gleicher Neutralität . 68
Ethische Momente 68
Sitz des Völkerbundes und schweizerische Neutralität
bei tolerierten Kriegen 69
bei Gesamtaktionen nach Art. 16 69
Die schweizerische Neutralität ausserhalb des Völkerbundes . 70

VIII. Die wirtschaftliche Bedeutung des Völkerbundes für die Schweiz.

Seite
Wirtschaftliche Begutachtung 71
Wirtschaftliche Bestimmungen des Völkerbundsvertrages . . 72
Verkehrs- und Transitfreiheit, billige Behandlung des Handels nach Art. 23 *c* 73
Wirtschaftliche Sanktionen nach Art. 16: Anwendungsfälle . 75
Formen der wirtschaftlichen Sanktionen 75
Aushülfepflicht 77
Die Lage der Schweiz bei Anwendung der wirtschaftlichen Sanktionen 77
Folgen der Teilnahme an den Sanktionen 78
Folgen der grundsätzlichen Nichtbeteiligung an den Sanktionen 78

IX. Völkerbund und internationales Arbeitsrecht.

Bisherige Bestrebungen für internationales Arbeitsrecht . . 80
Gegenseitiges Verhältnis 80
Allgemeiner Charakter 81
Organisation 81
Beschlüsse der Konferenzen 82
Kontrolle und Entscheidung von Streitigkeiten 82
Revision 84
Materielles Recht 84
Vorbereitungsarbeiten 85

X. Zeitpunkt und Modalitäten des Eintritts.

Frist für die Ausübung des Beitrittsrechtes 85
Bedeutung ursprünglicher Mitgliedschaft für die Schweiz . . 86
Frist und Volksabstimmung 87
Voraussetzungen des Inkrafttretens des Völkerbundes . . . 87
Ausschluss von Vorbehalten und Wahrung der Neutralität . 88

XI. Die verfassungsrechtliche Regelung des Beitritts.

Eigenart des Völkerbundsvertrages 89
Bedingt der Völkerbund eine Abänderung der Bundesverfassung? 89
Politische Gründe für eine Verfassungsabstimmung 90
Vollmachtserteilung oder Entscheid 91
Revision des Völkerbundsvertrags und eidgenössisches Verfassungsrecht 91
Genehmigung von besondern zum Völkerbund gehörenden Abkommen 92
Kündigung und Rücktritt 93
Stellung des neuen Artikels in der Verfassung 93

XII. Schlussfolgerungen.

Standpunkte der Beurteilung 94
Unabhängigkeit 94
Sicherheit 96
Die militärische Lage 98
Die wirtschaftliche Lage 98
Die soziale Lage 100
Die Stellung der Schweiz zu den einzelnen Staaten 101
Die internationale Stellung und Mission der Schweiz im allgemeinen 102
Abwägen der Vor- und Nachteile vom speziell schweizerischen Standpunkt aus 104
Der allgemeine Standpunkt 104

Entwurf eines Beschlusses der Bundesversammlung betreffend den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund . . . . . Seite 109

Völkerbundsvertrag.

Mitglieder des Völkerbundes (Art. 1) 110
Behörden des Völkerbundes (Art. 2) 111
Versammlung (Art. 3) 111
Der Rat (Art. 4) 111
Verfahren (Art. 5) 112
Sekretariat (Art. 6) 112
Sitz und Immunitäten (Art. 7) 112
Rüstungsbeschränkung (Art. 8) 113
Militär- und Marinekommission (Art. 9) 113
Garantie von Gebiet und Unabhängigkeit (Art. 10) 114
Kriegsgefahr (Art. 11) 114
Verfahren in Streitfällen (Art. 12) 114
Schiedssprechung (Art. 13) 114
Gerichtshof (Art. 14) 115
Untersuchung von Streitfällen durch den Rat oder die Versammlung (Art. 15) 115
Sanktionen (Art. 16) 117
Streitigkeiten, die einen oder mehrere dem Völkerbund nichtangehörende Staaten berühren (Art. 17) 117
Fertigung der Verträge (Art. 18) 118
Nachprüfung der Verträge (Art. 19) 118
Mit dem Völkerbundsvertrag unvereinbare Abmachungen (Art. 20) 118
Mit dem Völkerbundsvertrag vereinbare Abmachungen (Art. 21) 118
Mandate (Art. 22) 119
Internationaler Wirkungskreis (Art. 23) 120
Internationale Ämter (Art. 24) 121
Rotes Kreuz (Art. 25) 121
Revision (Art. 26) 121

Erläuternde Bemerkungen zum Text des Völkerbungsvertrages.

Zu Art. 1 u. 2 123
Art. 3 u. 4 124
Art. 5 125
Art. 6, 7, 8, 9 u. 10 126
Art. 11 u. 12 127
Art. 13 128
Art. 14 129
Art. 15 130
Art. 16 134
Art. 17 u. 18 135
Art. 19, 20, 21, 22 136
Art. 23 137
Art. 24 u. 25 138
Art. 26 139

Beilagen.

Übersicht.

I.

Schweizerische Vorarbeiten.

		Seite
1.	Schreiben der Friedensgesellschaft an den Bundesrat vom 24. Oktober 1917	143
2.	Rede von Nationalrat Scherrer-Füllemann vom 5. Juni 1918	145
3.	Rede von Bundesrat Calonder über Völkerbundsprobleme vom 6. Juni 1918	151
4.	Völkerbundsprobleme. Diskussionsgrundlagen für die Beratungen der Expertenkommission, bearbeitet von Dr. Max Huber (Sommer 1918)	162
5.	Geschichtliche Entwicklung der Völkerbundsbewegung (Auszug aus dem Protokoll der Expertenkommission vom 7. November 1918)	222
6.	Vorentwurf der bundesrätlichen Expertenkommission für einen Bundesvertrag und eine Verfassung des Völkerbundes	228
7.	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 11. Februar 1919	248

II.

Der Völkerbundsvertrag der Pariserkonferenz.

8.	Entwurf des Völkerbundsvertrages vom 14. Februar 1919	256
9.	Note des Bundesrates an die Pariserkonferenz betreffend die Begehren der Schweiz von Anfang März 1919	267
10.	Anträge der schweizerischen Delegation bei der Konferenz mit den neutralen Mächten in Paris	270
11.	Endgültiger Text des Völkerbundsvertrages.	
	Vorbemerkung	274
	a. französischer Text	275
	b. englischer Text	286
	c. italienischer Text	297

III.

Die schweizerische Neutralität.

12.	Die Neutralitätsurkunden von 1815	
	a. Erklärung des Wiener Kongresses über die Angelegenheiten der Schweiz vom 20. März 1815	312

Seite

b. Eidgenössische Beitrittsurkunde zu der Erklärung des Wiener Kongresses vom 27. Mai 1815 320

c. Anerkennungs- und Gewährleistungsurkunde der immerwährenden Neutralität der Schweiz und der Unverletzlichkeit ihres Gebietes vom 20. November 1815 321

13. Memorandum des Bundesrates betreffend die schweizerische Neutralität vom 8. Februar 1919 323

14. Art. 435 des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 327

a. deutscher Text 327

b. französischer Text 331

c. englischer Text 331

15. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907 338

IV.

Sitz und Organisation des Völkerbundes.

16. Note von Herrn Bundesrat Calonder an Herrn Clemenceau, Präsidenten der Friedenskonferenz, vom 22. März 1919 . . . 343

17. Kosten des Sekretariats. Auszug aus der Vollziehungsverordnung des Weltpostvertrages 345

V.

Bestimmungen des Friedensvertrages vom 28. Juni 1919 betreffend den Völkerbund.

(Mit Ausnahme des Art. 435 und der Bestimmungen betreffend Arbeitsrecht.)

18. Einzelne Artikel des Friedensvertrages 347

19. Auszug aus der Erklärung der alliierten und assoziierten Mächte vom 16. Juni 1919 in Beantwortung der Gegenvorschläge der deutschen Regierung zum Friedensvertrag 358

VI.

Internationales Arbeitsrecht.

20. Vereinbarung betreffend Schaffung einer ständigen Organsation zur internationalen Regelung des Arbeitsrechts 360




UTL AT DOWNSVIEW
D RANGE BAY SHLF POS ITEM C
39 13 06 12 12 021 2